



L'occupation des espaces littoraux méditerranéens

Olivier Godard

► To cite this version:

Olivier Godard. L'occupation des espaces littoraux méditerranéens : - 1 Espace, environnement et développement - 2 L'harmonisation des vocations multiples des espaces littoraux",. Options méditerranéennes, 1975, 31, pp.35-55. halshs-00618217

HAL Id: halshs-00618217

<https://shs.hal.science/halshs-00618217>

Submitted on 29 Nov 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'occupation des espaces littoraux méditerranéens

Olivier GODARD

Bien qu'on puisse dire d'une certaine manière que le littoral est une découverte récente (1), cette « nouvelle frontière » est déjà bien étriquée dans de nombreux pays du monde puisque le pourcentage de la longueur des côtes déjà mis en valeur (urbanisation, industries, zones résidentielles, infrastructures touristiques) se trouve être le suivant (2) :

- Bulgarie	50 %
- Pays-Bas	75 %
- Pologne	100 %
- Portugal	90 %
- Roumanie	55 %
- Suède	20 %
- U.S.A.	40 %

En Angleterre et au Pays de Galles, 25 % de la région côtière sont construits, tandis que 52 % sont compris dans la politique de restriction du développement. En France, on connaît le mur de béton de la Côte d'Azur; la région Nord-Pas de Calais compte 145 km de côtes, dont 44 étaient déjà urbanisés en 1973; les schémas d'aménagement et d'urbanisme réalisés pour cette région prévoient pour la fin du siècle que les deux tiers du linéaire côtier seront urbanisés (3). Il suffirait de 60 000 logements individuels mis bout à bout pour saturer les 1 500 km (en prenant en compte le détail des découpures) de la côte de la Bretagne (4). Plus généralement, le littoral représente une commune française sur 40 et 1 habitant permanent sur 10. Sur les 50 % de Français qui partent en vacances, la moitié vont au bord de la mer; 40 % des touristes étrangers font de même. L'évolution des prix fonciers indique bien l'accroissement considérable de la pression sur l'espace littoral : à l'île de Ré, le mètre carré, qui était à 2 F en 1953 est passé à environ 80 F en 1972; le mètre carré est actuellement à 200 F à Bénodet en Bretagne du Sud, sans parler des prix de Saint-Tropez...

A la pression immobilière se joint aussi la pression industrielle, caractérisée par l'extension de grandes zones industrielles littorales accueillant des activités lourdes dépendant de matières premières importées, ayant besoin de vastes superficies sans contrainte d'urbanisme ou de relief et se trouvant généralement être fortement polluantes : sidérurgie, production d'aluminium, raffineries de pétrole, centrales électriques, cimenteries, usines d'engrais, etc. Ce nouveau mouvement industriel, se surajoutant aux implantations tradition-

nellement littorales comme la réparation navale, les industries de transformation des produits de la pêche et de biens traditionnellement importés, se polarise naturellement autour des principaux centres portuaires du littoral, déterminés par les profondeurs d'eau disponibles et la présence d'un hinterland développé. C'est ainsi, qu'en France, Dunkerque va aménager une zone de 8 000 ha s'ajoutant aux 1 000 ha actuellement occupés par l'industrie (principalement par Usinor). Le Havre pourra offrir à court terme une zone de 10 000 ha, Nantes-Saint-Nazaire à plus longue échéance un ensemble de zones de 6 700 ha extensibles à 10 000 ha, la région de Bordeaux 5 000 ha pour l'agglomération elle-même et 8 000 ha pour le site du Verdon, à l'embouchure de la Gironde, et Fos-Marseille une zone extensible à 15 000 ha (5).

Tout ceci apparaît à première vue comme la manifestation d'un processus de développement éminemment souhaitable venant prendre à temps le relais d'activités traditionnelles moins dynamiques : de nombreux emplois vont être créés, une population nombreuse profite des charmes du bord de mer, quoi de plus souhaitable? En fait le développement de ces dernières décennies (depuis la deuxième guerre mondiale) s'est déroulé en dehors de toute politique d'ensemble du littoral, et, ainsi, sans aucune planification spatiale. Le critère d'affectation de l'espace était celui de « la priorité accordée au premier demandeur, et, lorsque plusieurs demandes simultanées sont en concurrence, au plus offrant » (6). Cette absence de politique a ainsi engendré un ensemble de processus dont le caractère de gravité est actuellement généralement reconnu :

- l'appropriation privée du littoral, limitant l'accès public à des zones surfréquentées et engendrant une ségrégation sociale reproduisant celle qui prévaut dans les métropoles urbaines;
- la monopolisation de l'espace par les usages les plus lourds et la surdensification conséquente, ces deux phénomènes entraînant la destruction ou la disparition des activités moins intensives (agriculture, marais salants, espaces naturels, artisanat, tourisme social, etc.);
- l'accroissement très net des diverses pollutions d'origine industrielle et urbaine affectant l'ensemble de la vie marine des eaux côtières à un point inquiétant du point de vue sanitaire et du point de vue

(1) BOUCHET (J.) et LEGRAIN (D.). — Le littoral : nouvel enjeu socio-économique, in *Prospectives*, n° 2, 1974.

(2) Voir Comité des Problèmes de l'eau, *La Pollution des Eaux Côtières et des Eaux des Estuaires*, Commission Économique pour l'Europe, Nations Unies. 8 août 1974, réf. : ECE/Water/6; et *Coastal Area Management and Development report by the Secretary General*, 59th Session of the Economic and Social Council, Nations Unies, 10 mai 1974.

(3) *Littoral Français, Rapport au Gouvernement*, Paris, Documentation Française, novembre 1973.

(4) BOUCHET (J.) et LEGRAIN (D.). — Op. cit.

(5) Voir : Les grandes zones industrielles littorales d'Europe Occidentale, annexe à *Littoral Français, Rapport au Gouvernement*, op. cit.

(6) *Littoral Français, Rapport au Gouvernement*, op. cit., p. 29.

des ressources halieutiques et de la pêche en particulier; ainsi, pour la Méditerranée, des études du CERBOM (7) ont montré que sur 30 espèces de poissons de consommation courante, 17 ont une teneur en mercure supérieure aux normes autorisées; dans cette même région une corrélation a pu être établie entre la pollution des eaux et un certain nombre d'affections, en particulier oculaires et rhinopharyngées (8);

- la désertification de l'arrière-pays, sauf pour les régions bénéficiant d'un tissu économique solide; en dehors de ces cas, l'implantation de zones industrielles géantes d'intérêt national se présente le plus souvent comme des enclaves ayant peu de retombées et créant relativement peu d'emplois en raison de l'intensité capitaliste des activités s'implantant dans de telles zones;
- ces divers phénomènes se traduisent par une dégradation rapide des sites et une perturbation de l'écologie des espaces littoraux (édification d'une barrière entre la frange maritime et la frange terrestre, disparition de certains écosystèmes particulièrement intéressants du point de vue scientifique et du point de vue de la production biologique).

Cette situation est évidemment génératrice de conflits nombreux entre les agents dont les intérêts sont attachés aux divers modes d'utilisation du littoral. Comme l'indique le rapport de l'étude pilote méditerranéenne de l'OCDE, « les utilisations de la côte peuvent naturellement être classées en complémentaires, conflictuelles, etc.; mais étant donné l'attraction que la côte exerce, on approche souvent une situation extrême où presque toutes les activités sont en compétition » (9). Pour l'avenir, il ne sera possible d'infléchir les tendances existantes et les conflits qu'elles génèrent que par la mise en place d'une réelle planification spatiale. Faute de quoi, c'est une véritable catastrophe sociale, politique et écologique qui se produira avant vingt ans, pour reprendre les termes de Philippe SAINT-MARC (10). En termes plus prudents, le rapport PIQUARD ne dit pas autre chose : « Il est probable que les conflits autour des utilisations possibles des différents sites du littoral seront à la fois plus nombreux et plus durs, prenant souvent l'allure de véritables conflits sociaux, si ces problèmes continuent à surgir inopinément et à être traités au coup par coup » (11). Quant à Jérôme MONOD et Dominique LEGRAIN, ils estiment possible, en l'absence d'une politique d'ensemble, soit l'accroissement considérable des tensions sociales, soit, ce qui serait beaucoup plus grave selon eux, une opposition très réduite s'accompagnant d'une détérioration importante du cadre de vie des Français (12).

On pourrait considérer qu'il s'agit là du prix nécessaire au développement; ce serait erroné, car une telle situation serait de nature à enrayer le processus de croissance économique lui-même et constituerait de toute évidence un gaspillage de ressources. En effet, le cercle vicieux de la densification et de la hausse des prix des terrains rend très difficile l'implantation des équipements collectifs dont il est claire-

ment reconnu que le rôle n'est pas seulement « social » mais aussi économique; la pénurie d'équipements collectifs entraîne donc des dysfonctions dans le système spatio-économique que l'on connaît déjà bien dans les centres urbains. D'autre part, une organisation de l'espace « au plus offrant », se traduit par la généralisation des externalités négatives entre activités, ce qui se traduit par une augmentation du coût moyen de l'activité économique qui peut devenir préoccupante. Par ailleurs, ces processus « conduisent à un détournement, voire à un échec dans la fonction de loisirs, de détente et de régulation sociale que sont les périodes de vacances » (13).

Or, la ruée vers le littoral qui est en fait le signe de la dégradation des conditions de vie urbaine, manifeste un besoin social profond; quand les espaces littoraux présenteront les mêmes conditions que les espaces urbains dominés par la fonction de production, ils ne seront plus à même de jouer ce rôle compensateur; la montagne suivant une évolution parallèle, il ne restera plus que la campagne; cela n'ira pas sans heurts et engendrera un accroissement des besoins de compensation qui augmenteront le coût de la force de travail. Enfin, ces processus condamneront un certain nombre de potentialités des espaces littoraux, liées aux caractères géographiques, physiques ou écologiques de ces espaces. « Il est vraisemblablement tout aussi criminel d'entreprendre aujourd'hui quelque chose qui empêchera à tout jamais la réalisation d'un super-complexe industriel-portuaire (de l'ordre de 25 milliards de dollars d'investissement, basé sur le concept d'un nouveau Singapour) que de laisser abandonner la terre et devoir, dans vingt ou trente ans, reconquérir une friche. Or c'est bien là le genre de risques que l'on pressent dans la poursuite de la politique actuelle et les opérations ponctuelles qu'elle engendre » (14).

Ainsi, la poursuite des tendances passées d'occupation et « d'inorganisation » du littoral aurait pour conséquences une dégradation considérable de l'environnement naturel et de l'habitat humain, un gaspillage des ressources naturelles et de l'espace, et l'apparition toujours plus intense d'obstacles à la croissance économique qui, par le biais de coûts parasitaires en augmentation, seraient générateurs d'inflation.

Faut-il donc stopper tout développement du littoral, appliquer à cet espace la théorie de la croissance zéro? Outre que cela donnerait une formidable rente de situation à ceux qui occupent déjà le littoral, cela condamnerait toute l'économie de cet espace et accentuerait les déséquilibres régionaux en France; le littoral deviendrait ainsi une réserve de nature pour une minorité; d'autre part ce serait reconnaître qu'il n'y a pas d'autres solutions entre un développement destructeur de l'environnement entraînant la « paupérisation par le cadre de vie » (15) de la plus grande partie de la population et se condamnant lui-même à terme, et un conservatisme réservant la nature à quelques-uns et entraînant la paupérisation de la plus grande part de la population littorale. D'ailleurs, s'il en était ainsi pour le littoral,

(7) AUBERT (M.). — Le problème du mercure en Méditerranée. In *Revue Internationale d'Océanographie Médicale*, n° 37, 38, 1975.

(8) Groupe Interministériel d'étude des problèmes de Pollution des Mers (GIPM). *Pour une Politique de Lutte Contre la Pollution des Mers*, Paris, 1973.

(9) GERELLI (E.). — *Mediterranean Coastal Environment: Economic Problems and Proposals. A report on the Mediterranean Pilot Study of Environmental Degradation and Pollution from Coastal Development*. Paris, OCDE, 1975.

(10) SAINT-MARC (Ph.). — Essai Prospectif sur l'avenir du littoral français. In *Prospectives*, n° 2, 1974.

(11) *Littoral Français - Rapport au Gouvernement*, op. cit., p. 34.

(12) MONOD (J.) et LEGRAIN (D.). — La protection des espaces littoraux. In *Futuribles*, n° 1/2, Hiver-Printemps 1975.

(13) BOUCHET (J.) et LEGRAIN (D.). — Op. cit., p. 39.

(14) MANGIN (C. H.). — La façade atlantique de la France : les contextes du développement. In *Prospectives*, n° 2, 1974.

(15) Selon l'expression de Ph. SAINT-MARC, *Socialisation de la Nature*, Paris, Stock, 1971.

(16) *Consultation des Régions - Synthèse établie par le Commissariat Général du Plan*, Paris, Documentation Française, mars 1975.

(17) C'est la voie préconisée par le rapport de l'étude pilote méditerranéenne de l'OCDE; voir E. GERELLI, op. cit.

(18) PERRIN (J.-C.). — *Le Développement Régional*. Paris, PUF, 1974, p. 5 et 6.

(19) COURBIS (R.). — Rééquilibrer le développement régional pour préserver le développement national. In *Le Monde*, 16 avril 1975, p. 23-24.

on ne voit pas pourquoi il en irait différemment pour le reste de l'espace du pays; il faudrait donc en tirer les conséquences sur le plan national. C'est donc avec raison que les Assemblées Régionales ont estimé lors des consultations réalisées en vue de la préparation du VII^e Plan, qu'il s'agissait tout à la fois de créer des plates-formes industrialo-portuaires dans l'Ouest, d'assurer le développement des ports de deuxième niveau et la diffusion du développement, de mettre en œuvre l'exploitation active des ressources marines, de respecter le cadre de vie et d'assurer l'accès du littoral au plus grand nombre en privilégiant les formes collectives plutôt que privées de loisirs (16). La satisfaction simultanée de ces objectifs appelle des « politiques constructives » (17) tendant à promouvoir un développement intégré articulant la préservation des équilibres écologiques et de l'habitat, la gestion des ressources et de l'espace, et le choix des activités et des technologies.

La conception et l'inscription dans la réalité de telles politiques nécessitent sans aucun doute une rupture profonde avec les pratiques passées et la disponibilité de moyens d'ordre technique, institutionnel et économique nouveaux; elles nécessitent aussi que soient mis à jour les rapports entre la gestion de l'environnement, la planification spatiale et le développement économique. A cet égard les problèmes posés par le littoral sont fondamentalement les mêmes que ceux des autres espaces, même si certains caractères spécifiques en renforcent l'acuité et la complexité.

I. — Espace, environnement et développement



Le rôle central de l'organisation de l'espace pour les politiques de l'environnement et du développement économique

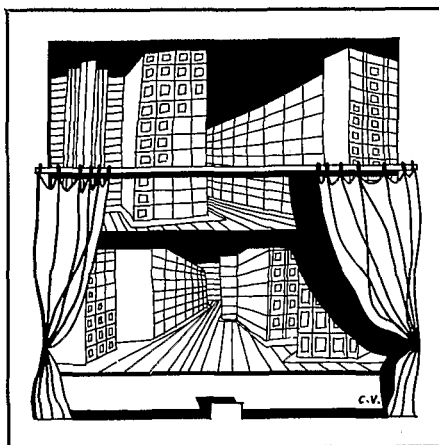
Il est étrange que l'importance de l'organisation spatiale et de la localisation des activités ait été longtemps sous-estimée sinon ignorée aussi bien pour les questions de qualité de l'environnement et de gestion des ressources que pour l'analyse des processus de croissance économique. Ainsi, pour ce qui est de l'environnement, les débats sur les causes des problèmes contemporains ont mis en cause la technologie, la croissance démographique ou la croissance du revenu, mais pas l'organisation spatiale. Il est clair que cette dernière ne saurait rendre compte à elle seule de ces problèmes, pas plus que toute autre variable isolée d'ailleurs. Mais si l'espace est considéré comme « espace écologique », comme milieu diversifié animé par un ensemble de processus complexes localisés, on s'aperçoit que la localisation et l'agencement des diverses activités influent grandement sur la possibilité d'exploitation du potentiel de ressources et sur la qualité du milieu. Toutes choses égales par ailleurs, des localisations alternatives se traduiraient par un profil d'impacts différents, porteront plus ou moins atteinte au fonctionnement des écosystèmes. L'urbanisation sur les meilleures terres agricoles, l'arasement des talus et haies des pays de bocage pour constituer des unités de production agricole plus vastes, la bétonisation des vallées entraînant une modifica-

tion du régime d'écoulement des eaux sont des exemples bien connus. On sait d'autre part combien la juxtaposition de concentrations urbaines et de zones désertifiées est doublement négative pour l'environnement.

Pour ce qui est des rapports entre espace et développement économique, ils ont surtout été analysés en termes d'optimisation de la localisation d'une unité de production ou de service en fonction de la minimisation du coût de transport entre les sources de matières premières et les marchés d'une part, et de la meilleure disponibilité des facteurs de production d'autre part. Ce n'est qu'avec le courant de « l'économie du développement régional » que l'investigation des rapports entre l'organisation spatiale du système régional et les processus de croissance économique est entreprise. C'est ainsi que Jean-Claude Perrin estime que « l'approche régionale renouvelle la théorie du développement dans la mesure où elle introduit de manière systématique la dimension spatiale des phénomènes; ... l'organisation spatiale des variables économiques (agents, équipements de production, de résidence, de communication) n'intervient pas de façon secondaire dans les processus de croissance, mais d'une manière essentielle » (18). Le développement d'un système économique n'est donc plus conçu comme l'addition de la croissance de diverses entreprises optimisant leur production avec, de manière marginale, quelques externalités positives ou négatives, mais comme un effet d'une structure d'ensemble organisée dans l'espace de manière à fournir à chaque unité la densité de services, de communications et d'opportunités propres à promouvoir sa croissance.

De même que l'articulation spatiale des diverses activités régionales est essentielle pour le processus de développement régional, l'articulation des différents espaces régionaux au sein de l'ensemble national est essentielle pour le processus de développement national lui-même. C'est ce qu'a souligné Raymond COURBIS lors des travaux préparatoires du VII^e Plan. « L'action régionale n'est pas un luxe qu'on pourrait seulement se permettre quand tout va bien. Elle peut avoir un effet rééquilibrant : nous devons tenir compte de l'incidence nationale des déséquilibres régionaux » (19) et celle-ci est forte. Ainsi, l'exode rural entraîne un gonflement des besoins en logements nouveaux dans les zones urbaines; le maintien de l'habitat rural entraînerait une réduction des besoins de 40 000 à 50 000 logements par an pendant la période du Plan; il en va de même

pour les équipements collectifs et, dans l'hypothèse où le même programme d'équipements collectifs serait réalisé, mais en zones rurales ou peu urbanisées, l'économie nationale gagnerait sur la différence de coût de réalisation de ces équipements car le niveau des dépenses nécessaires augmente très rapidement avec la taille et le rythme de croissance des agglomérations; en détournant une partie des ressources nationales du circuit de la spéculation immobilière, on peut ainsi augmenter soit l'effort d'investissement productif, soit le niveau de satisfaction de certains besoins sociaux. Dans la même perspective, on doit remarquer que la formation des besoins est liée aussi à l'organisation spatiale et que les concentrations urbaines engendrent des besoins nouveaux constitutifs de la reproduction de la force de travail (besoins de compensation liés à la fatigue nerveuse, nécessité d'un équipement ménager plus complet en raison du moindre temps disponible, par exemple); le coût de satisfaction de ces besoins n'est pas le même non plus (logement...). Ces deux éléments associés à une meilleure organisation collective des travailleurs font que le coût de la main-d'œuvre est plus élevé dans les métropoles que dans les villes moyennes ou les zones rurales, au delà du jeu des facteurs du marché de l'emploi.

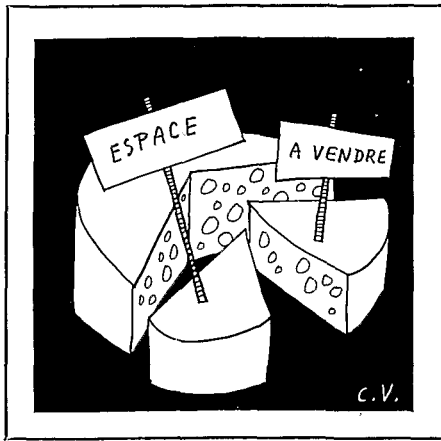


Rigidité spatiale et développement : le problème du ménagement des options futures

Nous venons de souligner l'incidence des déséquilibres spatiaux sur les conditions du développement au niveau de l'abandon d'un patrimoine encore apte à remplir sa fonction, des coûts parasitaires liés à la spéculation immobilière, de la formation des besoins et du coût de leur satisfaction. Il est un autre aspect tout aussi important : tout développement va de pair avec une modification de l'organisation spatiale globale. « Il apparaît donc que plus le taux de développement est grand, plus le milieu doit être doué d'une bonne plasticité à l'égard des transformations requises. Or les régions urbaines se caractérisent par une forte densité d'occupation du sol, par des équipements à taux d'immobilisation élevés, par des infrastructures hautement complexes. Pour toutes ces raisons elles constituent un milieu rigide par nature. Il existe donc une contradiction fondamentale entre leurs capacités économiques de croissance et cette rigidité de leurs structures spatiales (20). En raison de ce facteur « rigidité, » les problèmes posés par l'espace sont analogues à ceux posés par les ressources non renouvelables; la marge de liberté est grande à court terme pour l'espace libre mais la rigidité de l'espace bâti est considérable et ceci de plusieurs manières : rigidité physique liée à la durée de vie physique des équipements (les villes ne sont pas biodégradables); rigidité technologique liée à l'absence d'alternatives et à la situation de domination dans lesquelles se trouvent certaines technologies, celle-ci étant confortée en permanence par le fait que le système socio-économique s'organise autour d'elle (c'est l'exemple classique de la voiture automobile); rigidité économique liée aux impératifs d'une bonne gestion (il est nécessaire d'amortir un équipement avant de le remplacer) et à la domination socio-économique de certains intérêts; rigidité institutionnelle, enfin, dans la mesure où la multiplicité des agents concernés par une modification de l'espace, et en particulier de l'espace dense urbain, rend le système décisionnel très lourd au point de parvenir parfois au blocage com-

plet. C'est ainsi que dans le cas des États-Unis, Marion CLAWSON estime que les changements, même marginaux, dans l'affectation de l'espace deviendront de plus en plus difficiles quelle qu'en soit la nécessité (21). Il n'est pas étonnant alors que lors de la communication des États-Unis à l'enquête de la Commission Économique pour l'Europe des Nations-Unies sur « la situation nationale et les tendances en matière de stratégies et de politiques de l'environnement », ce pays indique qu'il considérerait le problème du contrôle de l'utilisation de l'espace comme le plus important qu'il ait à affronter (22).

Les implications de cette situation sont souvent mal perçues, sinon au niveau des idées, du moins au niveau de la réalité. Il apparaît fondamental que les problèmes de l'espace soient toujours abordés dans une perspective à long terme ce qui signifie que l'occupation de l'espace ne soit pas structurée par les seules exigences à court terme du développement, aussi légitimes soient-elles; le prix de la viabilité à plus long terme du développement est ainsi l'établissement de contraintes nouvelles au développement immédiat. La prise en compte du long terme, en cette matière, ne saurait être le fait d'un plan à long terme fixant de manière rigide l'évolution de l'occupation de l'espace sur trente ou cinquante ans. Si certaines zones doivent faire l'objet d'une protection en quelque sorte éternelle (zones naturelles constituant un patrimoine devant être considéré comme inaliénable par exemple) (23) et si à ce titre des rigidités volontaires doivent être introduites dans la gestion de l'espace, le souci du long terme doit se traduire par le ménagement des options futures en donnant les moyens au système spatio-économique de garder une certaine flexibilité; celle-ci peut être recherchée selon plusieurs axes : le maintien d'une certaine proportion d'espaces « de réserve », ce qui implique que l'on ne sature pas l'espace à court terme, ces espaces de réserve devant être choisis en fonction de leur aptitude à se prêter éventuellement à de multiples usages; le ménagement, dans la combinaison des diverses activités, de certaines activités plus « flexibles »; les diverses options devraient ainsi être évaluées, au stade du projet, en fonction de la rigidité induite; l'utilisation simultanée de plusieurs technologies alternatives pour la réalisation d'une fonction sociale donnée, par exemple en matière de transport urbain; l'implantation d'infrastructures moins lourdes, plus rapidement obsolètes; une conception architecturale rendant possible la modification de l'espace intérieur des bâtiments en vue d'utilisations de nature multiple; et enfin, ce qui n'est pas le moindre aspect, le désenflamment de la spéculation immobilière pour réduire le coût des opérations en milieu urbain et tasser l'éventail des prix du sol entre les diverses utilisations.



L'inaptitude de la rationalité économique marchande à gérer l'espace

Si le ménagement des options futures et la réduction de la rigidité des structures d'organisation de l'espace apparaissent comme une condition du maintien du potentiel de croissance des espaces urbains, la seule prise en compte de ces aspects n'est pas suffisante. Il faut aller plus loin que la théorie des « groupements efficaces » pour intégrer l'incidence sur le développement sociétal (social et économique) des rapports entre l'organisation de l'espace et l'environnement, qu'il s'agisse de la gestion des ressources naturelles, de la préservation des mécanismes écologiques (maintien de la variété, exercice normal des divers cycles, ...), ou de l'habitat humain, c'est-à-dire de l'environnement quotidien au lieu de travail, dans le logement, les transports, les lieux de loisirs et d'activités récréatives. Il s'agit là en effet d'une présupposition du développement lui-même (maintien de l'écosphère et de la disponibilité des ressources) et d'un des facteurs de sa constitution (la formation des besoins sociaux qui intervient à la fois comme source des débouchés des productions individuelles et des coûts de production au niveau global). Il faut donc soumettre l'organisation spatiale à d'autres critères que ceux de l'efficacité économique même quand celle-ci intègre pleinement le rôle de l'organisation spatiale et les conditions de son maintien sur une longue période. De telles exigences ne peuvent être assurées par une prise de décision fondée sur les hypothèses de l'économie classique qui, on peut les rappeler avec E. J. KAISER et autres (24), sont schématiquement les suivantes :

- il existe une offre illimitée de terre apte à l'urbanisation;
- une ville est essentiellement une unité de production économique et doit être organisée de la manière la plus efficace pour une telle production;
- les effets négatifs de l'organisation spatiale induite selon les critères de l'activité économique peuvent être traités par des solutions techniques après leur appa-

rition, solutions qu'une société économiquement efficace sera capable de promouvoir.

On peut en fait remarquer, sans même prendre en compte les considérations qui viennent d'être développées, que « la gestion spatio-économique du développement échappe à la compétence du régime de marché (25). » Il n'est pas adapté, par définition, à la création des externalités positives, biens indivisibles qui sont au cœur du développement; l'espace ne présente pas d'élasticité d'offre (l'espace n'est pas reproductible et n'existe qu'en quantité limitée), n'est pas mobile ni substituable; les agents en présence sur le marché foncier ne se trouvent pas en situation d'indépendance réciproque et s'imposent des externalités positives (communications) ou négatives (nuisances de toute nature). En outre, un des principaux enseignements de la politique de l'environnement menée ces dernières années dans un pays comme les États-Unis est l'insuffisance des mesures d'ordre technique pour affronter le problème de la pollution; dans le cas où de telles mesures peuvent être mises au point (cela ne couvre pas la totalité des cas et laisse entier le problème des effets irréversibles), elles peuvent donner ponctuellement une satisfaction temporaire mais sont globalement rendues inefficaces de manière très rapide en raison de la poursuite du développement du système spatio-économique urbain. « Pour la plupart, les plans de contrôle de la pollution les plus sophistiqués établis aujourd'hui sont dominés par des pratiques réglementaires traditionnelles centrées sur la technologie et ne prennent pas en compte les tendances du développement économique et démographique qui ont entraîné la dégradation de l'environnement » (26).

La gestion de l'espace apparaît ainsi comme un moyen indispensable pour parvenir à contrôler la pollution et à réaliser les politiques de l'environnement; il s'agit donc d'un renversement des perspectives. Ce point de vue semble partagé par les experts de la Commission Économique pour l'Europe puisqu'ils estiment que « le problème de la dégradation de l'environnement est ainsi étroitement lié aux décisions sur l'utilisation des ressources naturelles, et par dessus tout à l'utilisation de l'espace »; ils notent d'ailleurs qu'il y a de « timides signes d'une amorce d'une politique globale des pouvoirs publics tendant à utiliser les directives d'un plan physique national pour coordonner les intérêts économiques et sociaux avec des principes écologiques » (27). On peut remarquer aussi que la réunion des ministres de l'environnement de l'OCDE tenue en novembre 1974 a insisté sur le fait que la deuxième phase des politiques de l'environnement devrait être fondée sur les relations entre l'environnement et l'utilisation de l'espace.

(20) PERRIN (J. C.). — Op. cit., p. 105.

(21) CLAWSON (M.). — Land in our daily lives. In *Land Use and the Environment: an Anthology of Readings*, Washington Environmental Research Center, mai 73.

(22) Note by the Secretariat, *Features of Environmental Policy in the ECE Region*, Senior Advisers to ECE Governments on Environmental Problems.

(23) C'est la fonction du National Trust en Grande-Bretagne, dont les acquisitions doivent être maintenues en l'état et sont inaliénables; c'est le cas aussi, avec l'ampleur en moins et dans une moindre mesure, du Conservatoire du Littoral qui vient d'être créé en France.

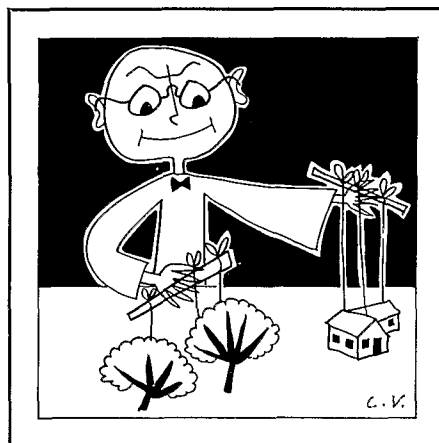
(24) KAISER (E. J.) et autres. — Land use planning: the cornerstone of local environmental planning and control. In *Land Use and the Environment: an Anthology of Readings*, op. cit.

(25) PERRIN (J. C.). — Op. cit., p. 95.

(26) CROKE (E. J.) et autres. — The relationship between land use and environmental protection. In *Land Use and the Environment: an Anthology of Readings*, op. cit.

(27) *Features of Environmental Policy in the ECE Region*, op. cit.





La nécessaire revalorisation de la place de la planification spatiale dans la planification globale

La prise de conscience de l'importance de l'organisation de l'espace à la fois pour les politiques de développement et pour les politiques de l'environnement impose que la planification spatiale reçoive une place sans commune mesure avec sa place actuelle. S'il est vrai qu'en France les préoccupations spatiales ont pénétré de plus en plus les derniers plans quinquennaux, cela ne s'est traduit que par une décontraction régionale du plan national élaboré sans préoccupation spatiale (28). Le débat actuel sur la régionalisation n'est pas nécessairement de nature à favoriser une percée à cet égard pour le VII^e Plan. D'ailleurs, la Commission Aménagement du Territoire et Cadre de Vie, après avoir reconnu le bien-fondé de l'objectif de rééquilibrage des régions et présenté des indications tout à fait pertinentes sur le regroupement des politiques afférentes aux divers milieux et sur l'utilisation du critère de capacité de charge du milieu pour les localisations, n'en conclut pas moins que pour conduire le changement dans la période à venir, il convient « d'oublier un peu la visée à long terme au profit du diagnostic des problèmes actuels », et que « c'est d'abord en répondant d'une manière spécifique aux problèmes d'emploi et de pénurie d'investissement que l'on contribuera le mieux à la redistribution à terme des activités et populations sans lesquelles il ne peut y avoir de maîtrise durable de la qualité du cadre de vie et de valorisation durable de notre potentiel humain » (29). Il s'agit donc de maintenir le processus de croissance; les questions d'organisation de l'espace et de cadre de vie seront traitées ensuite; l'hypothèse implicite est donc qu'on peut considérer ces questions séparément, comme s'il n'y avait pas divers contenus possibles à la croissance, sur le plan spatial en particulier. La Commission estime par ailleurs que « les régions développées devront prendre davantage leurs propres problèmes en main ce qui suppose que l'État les mette en condition de le faire (possibilité d'entre-

prendre, d'emprunter) »; ce point de vue peut apparaître assez ambigu dans la mesure où il peut être interprété comme un appel à une levée des contraintes pourtant réduites imposées aux initiatives des groupes privés, conduisant à un laisser-faire désastreux.

La place en fait secondaire accordée aux questions de localisation et d'organisation spatiale par rapport aux décisions relatives au choix d'investissements et de technologies est parfaitement illustrée par le programme de centrales nucléaires, pour prendre le cas de la France. Ainsi, ce sont 25 sites nucléaires qui doivent être choisis sur le littoral d'ici 2000. Les contraintes « technico-économiques » imposées par l'EDF sont telles que la marge de manœuvre laissée à la DATAR pour le choix précis de la localisation est de l'ordre du kilomètre (30). C'est ce qu'indique d'ailleurs M. GINOCCHIO, directeur à la Direction Générale de l'EDF : « Certains sites énergétiques sont imposés (mines de charbon, puits de pétrole); d'autres sont soumis à des contraintes telles que les choix sont finalement limités. En effet, l'implantation d'équipements nouveaux dans le secteur énergétique doit obéir en premier lieu (31) à des impératifs techniques et économiques tels que :

- emplacement par rapport aux centres de consommation;
- possibilités d'approvisionnement en énergie primaire;
- possibilités de refroidissement;
- qualités intrinsèques du terrain (nature, dimensions, prix).

A ceux-ci s'ajoutent de plus en plus des impératifs d'environnement (pollution, bruit, déchets, esthétique) » (32). Il existe en fait des alternatives de localisation; l'utilisation d'aéroréfrigérants rend tout à fait possible une localisation dans les terres; mais cela implique un autre choix technologique (pour la réfrigération, et éventuellement pour le dimensionnement des centrales) et économique (montant de l'investissement, proximité des marchés, ...). N'a-t-on pas intérêt à préserver le littoral qui est l'un des espaces les plus fragiles et les plus recherchés du territoire national? D'autres pays comme la Grande-Bretagne implantent la majeure partie de leurs centrales à l'intérieur des terres (33).

La leçon de cet exemple est simple : le jeu sur la variable spatiale pour assurer une réalisation conjointe des politiques de l'environnement et des politiques de développement nécessite qu'existe réellement à ce niveau une marge de liberté suffisante et donc qu'on ne l'aborde pas une fois que les choix à tous les autres niveaux sont arrêtés. Selon la formule d'Edgard PISANI, l'aménagement du territoire n'est pas du niveau de la tactique mais de la stratégie (34). Les objectifs et les critères de la gestion de l'espace doivent pouvoir être de nature à remettre en cause les choix technologiques et même éventuellement les choix portant sur le développement relatif des diverses branches de production. C'est le raisonnement implicite que tient Raymond COURBIS quand il estime que la politique urbaine doit viser à développer les villes moyennes et les petites unités urbaines et

(28) Voir à ce sujet les indications données par P. PASCALLON, *La Planification de l'Économie Française*, Paris, Masson, 1974.

(29) *Rapport de la Commission Aménagement du Territoire et Cadre de Vie. Préparation de l'orientation préliminaire du VII^e Plan*, Paris, Doc. Française, mars 1975, p. 30 et 47 en particulier.

(30) Indication donnée par D. LEGRAIN lors du Séminaire d'Économie Publique Avancée de l'École Nationale des Ponts et Chaussées consacré aux *Critères comparés d'aménagement du Littoral*, Paris, 15 mai 1975.

(31) Souligné par nous.

(32) GINOCCHIO (R.). — *Énergie et Sites*. Colloque International sur l'Industrie et l'Environnement pour les Trente Prochaines Années, Paris.

(33) LEGRAIN (D.). — *La Protection et l'Aménagement des Zones Côtières en France* SESAME-DATAR. Deuxième Colloque Méditerranéen de Réflexion et d'Échanges sur l'Environnement, Beyrouth, mai 1974.

(34) PISANI (E.). — *Littoral Français et Société Européenne*. In *Prospectives*, n° 2, 1974.

(35) COURBIS (R.). — Op. cit.

(36) SAINT-MARC (Ph.). — *Essai prospectif sur l'avenir du littoral français*. Op. cit.

(37) *Littoral Français — Rapport au Gouvernement*, op. cit.

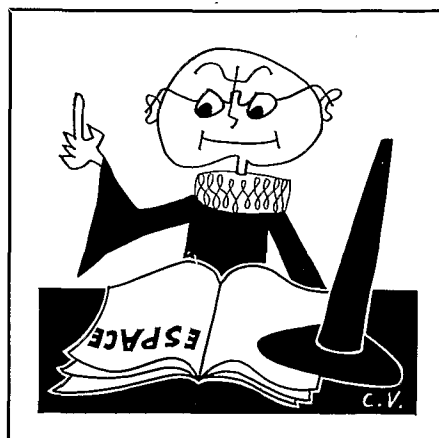
(38) DUVERGER (M.). — *Libérer la mer*. In *Prospectives*, n° 2, 1974.

(39) Même la réforme des finances locales entreprise en 1974.

(40) TRAIN (R. E.). — *Statement before the Senate Committee on Interior and Insular Affairs*. In *Land Use and the Environment: an Anthology of Readings*, op. cit.

(41) Voir *Coastal Area Management and Development*, op. cit.

que, pour ce faire, on doit stimuler en priorité la création d'unités de production de taille moyenne et non des complexes industriels lourds qui ne peuvent aller de pair qu'avec de grandes agglomérations, ou qu'il s'agit de favoriser les industries faiblement consommatrices en capital, à salaires bas, peu inflationnistes et freinant l'urbanisation, comme les industries agro-alimentaires (35). C'est finalement à une nouvelle articulation de la planification spatiale et de la planification socio-économique qu'il faut procéder, et ceci à tous les niveaux d'organisation spatiale, c'est-à-dire aussi bien au niveau national qu'au niveau régional et au niveau local. Les implications de cette nouvelle articulation peuvent être très profondes puisqu'elles peuvent affecter l'organisation de l'État (le découpage du territoire et le partage des responsabilités et moyens d'action entre les divers niveaux), la nature des moyens d'orientation et d'organisation de l'espace (les SDAU et les POS actuels), le droit foncier (distinction entre le droit de propriété et le droit d'usage de l'espace), le régime fiscal (taxe à l'urbanisation, impôt foncier), la place respective de l'action réglementaire et de l'action incitative ou dissuasive des pouvoirs publics. Il ne saurait être question d'entrer ici dans le détail de ces problèmes. Cependant, il convient d'insister sur les principes sans lesquels il ne saurait y avoir de politique spatiale capable d'assurer la prise en charge conjointe des exigences à long terme des politiques de l'environnement et du développement.



Quelques conditions minimales de la gestion de l'espace

La responsabilité de la gestion de l'espace ne peut être laissée aux seules collectivités locales

En effet, une telle fragmentation de la gestion de l'espace constitue à la fois un obstacle pour la préservation de la qualité de l'environnement, pour la mise en place d'une politique d'équipement rationnelle et l'établissement d'un développement équilibré. Le point de vue par nature limité des collectivités locales ne correspond pas le plus souvent aux dimensions spatiales des processus écologiques, des sites géographiques, des projets d'équipement ou de développement. La nature même de l'origine des revenus de ces collectivités les amène à privilégier les usages de l'espace qui vont dans le sens des intérêts locaux et à rechercher l'enrichissement de leurs propriétaires, de leurs entrepreneurs et de leurs commerçants par une urbanisation et une industrialisation maximales (36). Il n'est pas rare de voir les communes se lancer dans une concurrence pour attirer le tourisme et en retirer les ressources financières qui font défaut pour les équipements locaux (37). Il n'est pas rare non plus de voir s'établir entre une commune et un promoteur privé un accord tendant à laisser celui-ci libre de mener à bien ses projets pourvu qu'il s'engage en contrepartie à assurer la réalisation de certains équipements « sociaux » (38). Que cela soit de nature à faire réfléchir sur le caractère inadéquat du régime des ressources communales n'est pas douteux; cette question étant soulevée depuis des décennies sans que des améliorations importantes aient vraiment vu le jour (39), un point de vue réaliste doit être adopté quant aux conditions de gestion de l'espace. De toute façon, la juxtaposition des responsabilités parcellaires des collectivités locales dans le régime actuel constitue une sorte d'institutionnalisation des principes du marginalisme, qui est une des causes profondes des problèmes d'environnement : il y a encore de l'espace ailleurs, ces programmes ne constituent qu'une goutte d'eau supplémentaire, etc. Par ailleurs, face aux agents, privés ou publics qui disposent d'une

puissance financière, économique ou politique sans commune mesure avec celle dont elles disposent elles-mêmes, les collectivités locales se trouvent dans un rapport de force tout à fait défavorable. Outre le chantage à l'emploi et aux ressources financières auquel elles sont soumises, elles ne disposent que d'un accès réduit à l'information et sont le plus souvent obligées de prendre pour argent comptant les déclarations qui leur sont faites, par exemple sur l'absence de nuisances d'une implantation; enfin, il arrive qu'elles aient des difficultés à faire réellement appliquer la réglementation en vigueur. L'ensemble de ces éléments ont été particulièrement mis en lumière par les rapports de l'EDF avec les communes en vue de l'implantation de centrales nucléaires.

Cette situation n'est pas spécifique à la France et peut être décrite dans des termes tout à fait analogues dans d'autres pays comme les États-Unis. C'est ainsi que Russel TRAIN, Président du Council on Environmental Quality estime que les structures locales prennent très mal en charge les problèmes suivants (40) :

- la protection des espaces assurant des fonctions naturelles vitales ou esthétiques pour la population régionale;
- l'adoption et la localisation d'un programme de développement dont l'ensemble régional peut avoir un grand besoin mais qui peut représenter un coût net en termes de revenu fiscal ou poser des problèmes sociaux;
- le contrôle d'une croissance qui serait induite à une telle échelle par certains développements magnétiques qu'elle change à la fois les règles foncières de la planification spatiale et le jeu du zonage.

La juxtaposition d'approches sectorielles est inadéquate et responsable de nombreux conflits et erreurs dans l'organisation de l'espace

Les graves inconvénients d'une telle juxtaposition sont bien connus : multitude de conflits entre les différentes branches de l'action des pouvoirs publics, incohérences se traduisant par une auto-annulation des politiques entreprises, mauvaise allocation des ressources se traduisant à la fois par des redondances et des « vides ». Ces traits qui sont généraux sont cependant extrêmement accentués pour les questions de gestion de l'espace et de l'environnement. Les approches sectorielles sont par nature incapables de traiter les interdépendances et d'avoir une maîtrise globale des externalités, les positives comme les négatives, alors que ces externalités et interdépendances sont constitutives de l'organisation spatiale; aussi elles échouent à la fois à prendre en compte les effets seconds sur l'environnement et à optimiser l'usage multiple d'une zone où les activités sont en compétition ou en conflit (41). Or, comme le remarquent les experts de la Commission Économique pour l'Europe au terme de leur enquête sur les politiques nationales des pays de la région, bien que la plupart des problèmes d'environnement soient des problèmes « horizontaux » com-

plexes, presque toutes les politiques, stratégies, méthodes et structures organisationnelles dans l'administration sont « verticales » ou sectorielles-fonctionnelles (42).

Bien sûr, l'évidence des problèmes engendrés par une telle situation a entraîné la mise en place de comités, de groupes ou de commissions destinés à assurer la coordination des actions sectorielles, mais la disparité de moyens affectés à ces structures horizontales par rapport aux structures verticales est frappante au regard de leur importance pour aborder les problèmes qui nous occupent. Dans la situation française, par exemple, la mise en œuvre des actions définies de manière « coordonnée » relève de chaque secteur sur les dotations budgétaires ordinaires de ces secteurs; que la coordination passe effectivement dans les faits dépend en fait de la bonne volonté des individus; même quand une structure à vocation horizontale dotée de moyens relativement importants, comme le Ministère de l'Environnement en France, est mise en place, elle est souvent constituée à partir de services détachés de départements sectoriels; ces services tendent à garder le comportement qui était le leur auparavant et à maintenir des relations plus intenses avec leur département d'origine qu'avec les autres services avec lesquels ils ont été nouvellement rassemblés; cela porte naturellement atteinte à l'efficacité de cette structure horizontale. Par ailleurs, les instances de coordination dépendent le plus souvent essentiellement des sources d'information sectorielles; au delà des problèmes de « domaine réservé », cette situation est à l'origine de trous dans l'information qui sont très difficiles à combler; que l'on pense, par exemple, aux déficiences de l'information sur les données régionales. L'argument, souvent, présenté, de la charge insupportable de structures horizontales plus étoffées n'est pas recevable en raison de l'ampleur du déséquilibre existant; ce qui est plus sûr, c'est qu'elles entraîneraient nécessairement un bouleversement des pouvoirs et des responsabilités dont les structures sectorielles ne veulent pas.

Quoi qu'il en soit, du point de vue des exigences de la planification spatiale, la nécessité de structures horizontales dotées en tant que telles d'un pouvoir d'information et de décision ne fait pas de doute. La Commission Aménagement du Territoire et Cadre de vie semble faire un pas dans ce sens en proposant le regroupement de la politique de gestion et de défense des différents milieux sur la base décentralisée des grands bassins versants, cadre territorial déjà adopté pour l'eau avec les Agences de Bassin (43). Cette proposition ne mentionne pas comment serait traité le littoral, espace incluant une frange terrestre et une frange maritime. Plus généralement, elle est incomplète en ne disant mot de l'articulation entre la gestion des milieux et les politiques du développement; on peut douter de l'efficacité réelle d'un regroupement de la gestion des milieux au niveau des bassins si le développement est promu dans un tout autre cadre; la conséquence en serait claire : la gestion des milieux ne pourrait viser au mieux qu'à exploiter la faible marge de liberté laissée quand les principaux choix

auront été faits et à entreprendre la tâche sans fin de minimisation des effets négatifs d'actions qui leur échappent et qui apparaîtraient comme des « contraintes » inéluctables. C'est en fait l'ensemble des problèmes de développement, d'environnement et de gestion de l'espace qui devraient être traités de manière globale à un niveau régional, et le cadre des grands bassins n'est pas forcément un mauvais cadre, bien qu'une telle question ne puisse être abordée que cas par cas. L'État du Maine, aux USA, s'est ainsi pourvu de districts dotés d'une structure horizontale de planification et définis à partir des limites des bassins de drainage au nombre de huit (44). De toute façon le découpage des unités territoriales de planification et de gestion intégrées du développement, de l'espace et de l'environnement doit être établi à la fois en fonction de critères écologiques, géographiques, économiques et sociaux; il s'agit d'une tâche très ardue car il est rarissime que ces divers critères coïncident totalement; par ailleurs, il faut tenir compte du cadre territorial traditionnel, pour des raisons de disponibilité de l'information et de structures administratives-politiques; aussi la délimitation des « régions » dépendra essentiellement du poids relatif donné aux divers critères. L'importance que nous venons de donner à l'établissement de structures horizontales régionales ne doit pas laisser penser qu'il suffit de rajouter des « régions » dans le système actuel pour satisfaire les exigences « d'horizontalité » que nous avons présentées; la planification nationale et l'administration doivent elles aussi « s'horizontaliser », la première en intégrant la dimension spatiale dans son analyse des équilibres globaux et des processus de croissance (45), la deuxième en concentrant son action sur les « problèmes », ceux-ci dépassant par nature les points de vue sectoriels et fonctionnels. On ne saurait dire que les expériences de PPBS et de RCB aient été pleinement convaincantes à cet égard.

Il convient d'éviter la laisser-faire, l'intervention tardive en situation de crise et la seule action par l'infléchissement du jeu du marché (taxes, impôts, subventions).

Compte tenu de ce que nous avons dit plus haut, il n'est pas nécessaire d'insister sur les conséquences désastreuses du laisser-faire en ce qui concerne la gestion de l'espace : destruction du milieu, gaspillage des ressources, monopolisation de l'espace par une minorité, généralisation des externalités négatives, amplification de tous les déséquilibres (à l'opposé du mythe du marché régulateur) (46), etc.

L'intervention tardive en situation de crise correspond à une tendance profonde de « la planification à la française ». Au delà de l'opposition superficielle entre la planification et le fonctionnement des forces du marché, celle-ci tend au contraire à assurer leur réhabilitation (47) en gérant les contradictions que le jeu de ces forces engendre. Cela est vrai aussi pour l'espace comme l'indique un orfèvre en la matière,

Jérôme MONOD : « Globalement, la loi foncière ne contrarie pas le libéralisme foncier, elle le gère, en évitant le gaspillage trop rapide du capital. Pour l'essentiel elle permet d'enregistrer les tendances spontanées, les plus favorables à la croissance industrielle et urbaine » (48). Il n'est donc pas étonnant que l'intervention de l'État se fasse de manière tardive. Mais évidemment une telle intervention est d'une efficacité très limitée et tend plus à atténuer un mécontentement social qu'à résoudre les problèmes. « L'État est bien souvent amené à intervenir à la marge, c'est-à-dire lorsque le problème se pose de manière aiguë (littoral, montagne, région parisienne). C'est à ce moment que son intervention est la plus nécessaire, la plus réclamée par l'opinion publique mais également la plus difficile et la plus onéreuse » (49). Au lieu de commencer à se lamenter chaque fois qu'il est trop tard, il est donc nécessaire que soit mise sur pied une politique d'intervention très précoce et anticipant largement sur les problèmes à venir. Il faut pour cela abandonner le postulat erroné du caractère en gros bienfaisant du libre jeu des forces du marché et donner à la planification spatiale un autre contenu que celui de la correction des déséquilibres et de l'atténuation des conflits.

En ce qui concerne les infléchissements du marché par des taxes, impôts ou subventions, il s'agit là d'une des interventions chéries des économistes néo-classiques et on peut partager le point de vue de ceux qui estiment que « il semblerait parfois que les économistes « conseillent » par exemple l'instauration d'un système de taxes, d'un pseudo-marché, non parce que ce serait plus « efficace » (en un sens quelconque) mais simplement parce qu'alors ce serait abordable avec les instruments d'analyse auxquels ils sont habitués » (50). Les limites de ce type d'intervention tiennent à plusieurs raisons; d'abord il est sans pertinence pour les problèmes hors-marché et les tentatives d'internalisation marchande du hors marché ne peuvent être que vouées à l'échec (51); ensuite il ne tient pas compte de la possibilité inégale des divers agents de transférer leurs charges sur d'autres agents; enfin, l'établissement par exemple d'un impôt foncier différencié selon les usages du sol tendant à favoriser la protection des espaces naturels peut rapidement perdre tout effet incitatif par l'alignement des prix fonciers sur ceux qui résultent de l'incorporation de l'impôt dans le prix des terrains visés, la structure relative des prix étant finalement ramenée à une situation analogue à celle qui prévalait avant l'établissement de cet impôt (52); d'autre part l'établissement d'un tel système risque d'avoir pour effet principal de concentrer la propriété dans les mains des investisseurs institutionnels ou professionnels aux dépens des « petits » propriétaires qui ne peuvent pas facilement l'amortir. En fait, l'effet réel de tout système de taxes, impôts, etc. dépend de l'ensemble du cadre réglementaire dans lequel il s'insère et de la manière dont il affecte réellement les divers agents économiques et groupes de population, ce qui fait que l'impôt foncier postulé par tel parti politique peut avoir une teneur

et une signification toutes différentes de l'impôt foncier proposé par tel autre parti.

Il convient d'éviter de déléguer la responsabilité de la planification spatiale à une organisation (département, groupe, direction, etc.) ayant une mission étroite ou par nature peu sensible à certains points de vue ou ayant des intérêts particuliers à l'orientation de celle-ci dans un sens donné.

A la fois ressource naturelle, support de la localisation des activités économiques et sociales et milieu récepteur des déchets issus de ces activités, l'espace renvoie à la multiplicité des objectifs de toute société. Dès lors la planification et la gestion de l'espace doivent être assurées de manière à prendre en compte l'ensemble de ces objectifs sans que les représentants institutionnels de l'un de ceux-ci aient la possibilité de les prendre exclusivement en main; la recherche et l'invention de solutions neuves tendant à harmoniser (et pas seulement établir un compromis entre ceux-ci) les divers objectifs constituent les éléments clés d'une réelle planification spatiale. Or il est notoire que par le passé, dans de nombreux pays, la gestion de l'espace ou la responsabilité des actions les plus déterminantes pour celle-ci a été accaparée par certains groupes ou certaines organisations, souvent d'une manière qui dépassait d'ailleurs leurs attributions statutaires. Le cas du *Corps of Engineers* aux États-Unis est bien connu; pour assurer leur expansion ou leur maintien en tant que Corps, ceux-ci lançaient sans cesse de nouveaux projets dont la justification était assurée par la manipulation des coûts et avantages (en raison de ses hypothèses arbitraires, l'analyse coûts-avantages trouve là sa principale utilisation concrète (53)), et ceci avec l'accord tacite des membres du Congrès puisque de tels projets constituent un moyen idéal pour transférer le maximum de fonds fédéraux vers les collectivités locales, opération hautement avantageuse sur le plan électoral (54). Cet équipement forcené et sauvage a eu évidemment de nombreuses conséquences négatives pour l'environnement et a constitué un gaspillage à tous points de vue (richesses naturelles, espace, ressources financières, etc.). On connaît aussi les résultats du règne des promoteurs immobiliers liés aux grandes banques d'affaires sur les espaces urbains. Sans que cela ait conduit aux mêmes excès qu'aux États-Unis, les pratiques de l'administration française sont loin d'être exemptes de reproches. Ainsi, par exemple, le rôle réellement tenu par les directions départementales de l'équipement est devenu prédominant sur le plan local et régional et dépasse la mission qui leur était définie; principaux conseillers des autorités préfectorales et des municipalités, intéressés financièrement aux réalisations qu'ils entreprennent, formés à construire et à équiper et non à gérer globalement l'espace, les fonctionnaires de l'équipement ont une place dans le système décisionnel qui dépasse celle qui leur reviendrait dans une gestion de

l'espace conçue en fonction de la pluralité des objectifs et qui intégrerait les critères écologiques et d'environnement. Il est à remarquer aussi, par exemple, que les Plans d'Occupation des Sols (POS), qui sont les seuls documents à s'opposer aux tiers comme à l'administration s'élaborent au seul niveau de la commune (voir ce que nous disions plus haut à ce sujet) et rassemblent en fait pour leur élaboration tous les agents qui ont intérêt à l'urbanisation. Un organisme comme le Centre National pour l'Exploitation des Océans (CNEXO) a pour mission l'exploitation des océans et il n'existe cependant pas d'organisme équivalent ayant pour mission la conservation des ressources biologiques de la mer et d'une manière générale l'environnement du littoral. Le Groupe Interministériel d'Études des problèmes de Pollution des Mers a vécu un an sans laisser la place à une autre structure spécifique. Comme on peut le voir avec ces quelques exemples, l'établissement d'une réelle gestion de l'espace pose un problème institutionnel délicat. Les insuffisances des pratiques de coordination actuelles comme la trompeuse illusion de la possibilité d'un organisme unique parvenant à assurer la prise en compte de tous les objectifs et de tous les intérêts conduisent à rechercher un dispositif institutionnel combinant divers organismes à vocations différentes mais devant trouver un consensus pour certains types de décision ou certains types de problèmes. Des propositions en ce sens ont déjà été faites en matière de gestion intégrée des ressources en eau (55). Mais il faut dire que l'expérimentation de telles solutions institutionnelles est quasiment inexistante.

Les quelques axes que nous venons d'indiquer ne présentent pas une originalité particulière et correspondent souvent à des préoccupations anciennes; ils rassemblent les conditions minimales d'une réelle gestion de l'espace sans que celles-ci soient mécaniquement suffisantes; leur efficacité dépend de l'existence d'un projet global animant réellement les structures décisionnelles et tendant à dépasser les oppositions, conflits et contradictions qui marquent l'organisation actuelle de l'espace. Dimension essentielle aussi bien du développement que de la gestion de l'environnement, l'espace constitue dès lors un des lieux privilégiés soit de leur opposition soit de leur harmonisation. Le littoral, qui a constitué notre point de départ, illustre de manière particulièrement forte cette alternative, bien qu'on en connaisse plus le premier terme que le second.

(42) *Features of Environmental Policy in the ECE Region*, op. cit.

(43) *Rapport de la Commission Aménagement du Territoire et Cadre de Vie*, op. cit.

(44) SAVAGE (P. M.). — *Toward a state land use policy, the Maine experience. In Land Use and the Environment: an Anthology of Readings*, op. cit.

(45) C'est ce que R. COURBIS cherche à faire avec l'élaboration du modèle Regina qui doit être utilisé pour le VII^e Plan.

(46) Voir les analyses de J. C. PERRIN, op. cit.

(47) Voir P. PASCALLON, op. cit.

(48) MONOD (J.) et LEGRAIN (D.). — Op. cit.

(49) MONOD (J.) et LEGRAIN (D.). — Op. cit.

(50) BORDES (G.) et POINT (P.). — *Réflexions sur la Régulation de l'Accès à Certains Espaces Naturels*. PESSAC, Laboratoire d'Analyse et de Recherches Économiques, juillet 1974.

(51) Nous renvoyons à ce sujet aux analyses que nous avons proposées in GODARD (O.) et SACHS (I.). *L'environnement et la planification. In Environnement et Qualité de la Vie*, Paris, Ed. Guy Le Prat, 1975.

(52) Voir le rapport de l'étude-pilote méditerranéenne de l'OCDE; E. GERELLI, op. cit.

(53) Comme l'indique dans le cas américain, P. M. SAVAGE, op. cit.

(54) Des indications détaillées sont données sur cette situation par G. LAYCOCK, *The Diligent Destroyer*, New-York, Ballantine Books, 1970.

(55) RANNEY (D. C.). — *Water Quality Management — An Analysis of Institutional Patterns*.



II. — L'harmonisation des vocations multiples des espaces littoraux

Jusqu'à une période récente, les espaces littoraux n'ont jamais été considérés comme une entité spécifique ayant à ce titre une place reconnue dans la gestion de l'espace; ils étaient et sont encore bien moins couverts que d'autres types d'espace par les instruments d'action des pouvoirs publics; il n'y a aucune réglementation unifiée les concernant, la séparation du domaine maritime et du domaine terrestre étant quasiment totale dans la plupart des législations. Cependant le fait que le littoral soit particulièrement délaissé semble renvoyer à trois raisons (56) :

- l'inadaptation au milieu marin des textes législatifs et réglementaires prévus pour le milieu terrestre;
- le caractère indéterminé de la mer où une multitude d'utilisateurs se manifestent dans des limites souvent très floues, leurs pratiques s'assimilant plus à une « fréquentation » qu'à une « occupation » de l'espace marin (sauf quelques exceptions);
- l'insuffisance des connaissances relatives au milieu marin, la complexité des écosystèmes marins étant infiniment plus grande que celle des écosystèmes terrestres en raison de l'absence d'un substrat physique stable.

Les espaces littoraux sont cependant ceux qui nécessitent le plus un dispositif de protection et un intérêt particuliers. Lagunes, estuaires et baies fournissent des eaux riches en nutriments pour de nombreuses espèces animales; ces zones constituent en effet le point de rencontre des eaux salées provenant de la mer riches en phytoplancton et des eaux douces provenant de la terre qui apportent des phosphates et des nitrates (57). On estime que plus de 50 % de la production de poisson du monde proviennent des principales zones côtières (58). La production benthique est cinq fois supérieure à celle du reste du plateau continental et cinquante fois supérieure à celle des fonds compris entre 200 et 300 mètres (59). La productivité des écosystèmes littoraux en fait donc des zones de première importance pour la production biologique. Mais parallèlement, les zones littorales sont parmi les plus fragiles et les plus sensibles aux activités humaines, et ceci en raison de la présence de deux médias fluides (air et eau) qui assurent une diffusion rapide et importante des effets négatifs. « Une zone côtière est en état d'équilibre dynamique si bien que la modification de n'importe quel processus naturel peut entraîner une réaction en

chaîne affectant d'autres processus et finalement perturbant l'équilibre de tout le système sur une large superficie » (60). Des activités d'extraction de sables et graviers, ou la réalisation de projets d'assèchement peuvent provoquer ailleurs une importante érosion côtière. Ainsi, par exemple, les travaux d'assèchement sur la rive continentale de la lagune de Venise, joints au dragage du chenal, contribuent avec d'autres facteurs à l'élévation de la marée et à la formation dans la lagune d'ondes de tempête qui causent la destruction de bâtiments historiques (61). Les travaux d'assainissement et de drainage des terres ou le pompage dans les nappes peuvent entraîner un abaissement de la nappe phréatique et une intrusion rapide d'eau salée dans le sol (62). La pratique d'un dragage permanent entraîne l'accroissement de la turbidité des eaux de surface, ce qui diminue la pénétration de la lumière et, par là, la production primaire des aliments et le taux de reproduction des animaux marins et notamment des crustacés et mollusques (63).

A cette richesse et cette fragilité, les zones littorales allient la grande diversité des utilisations potentielles même pour la frange marine : transport maritime ou par câbles et conduites, exercices de la Défense Nationale, source de refroidissement, d'approvisionnement en eau ou de matières premières pour les industries, milieu récepteur de rejets de ces mêmes industries, ressources nutritives, loisirs et santé, dépôts, constructions off-shore (64). Cette multiplicité d'activités associée à la fragilité écologique de la zone se traduit par une grande intensité d'interaction, le plus souvent négative, entre ces activités.

Ces divers facteurs font qu'il est du plus haut intérêt de parvenir à mettre en place des systèmes de planification et de gestion intégrées du développement, de l'espace et de l'environnement, tendus vers l'harmonisation des vocations multiples des espaces littoraux et la préservation de la richesse écologique, esthétique et scientifique des espaces littoraux. Une prise de conscience s'est cristallisée ces dernières années à cet égard. Le gouvernement français a défini une politique qui se veut novatrice; des organisations internationales comme les Nations Unies et l'OCDE ont récemment présenté des propositions sur ces problèmes. Après en avoir examiné les principales composantes, nous chercherons à rassembler les principaux éléments relatifs aux aspects méthodologiques d'une planification intégrée tendant à l'harmonisation des vocations multiples des espaces littoraux.

(56) *Note sur la Protection du Milieu Naturel en Mer Méditerranée*, Paris, Ministère de la Qualité de la Vie et de l'Environnement — Direction de la Protection de la Nature, présentée à l'Étude-pilote Méditerranéenne de l'OCDE, 1974.

(57) *Littoral Français — Rapport au Gouvernement*, op. cit.

(58) *Coastal Area Management and Development*, op. cit.

(59) BOUCHET (J.) et LEGRAIN (D.). — Op. cit.

(60) *Coastal Area Management and Development*, op. cit.

(61) Étude du Secrétaire Général, *Utilisations de la Mer*, Conseil Économique et Social des Nations Unies, 28 avril 1972, ref. E/5120.

(62) *Coastal Area Management and Development*, op. cit.

(63) *Utilisations de la Mer*, op. cit.

(64) Voir la liste, établie par le CNEOX, annexée à *Littoral Français — Rapport au Gouvernement*, op. cit.

(65) Ce rapport a été publié sous l'intitulé *Littoral Français — Rapport au Gouvernement*, op. cit.

(66) En ce qui concerne le National Trust, voir l'annexe, élaborée par D. LEGRAIN au Rapport au Gouvernement, op. cit.

(67) Selon le point de vue de J. MONOD et D. LEGRAIN, op. cit.

(68) Voir la Circulaire du 25 mars 1974 relative à la création de bases littorales de loisirs et nature, in *Journal Officiel* du 21 avril 1974.



Les principales composantes de la politique française et des propositions des Nations Unies et de l'OCDE

LA POLITIQUE FRANÇAISE

C'est en mai 1971 qu'a été décidée la création d'un groupe d'étude sur les perspectives à long terme du littoral français; c'est en novembre 1973 que le gouvernement a adopté les orientations définies dans le rapport que lui a remis ce groupe d'étude (65). Les principales pièces de la politique nouvellement définie sont les suivantes :

- l'établissement d'un Conservatoire de l'Espace Littoral, organisme nouveau ayant pour mission d'acquérir des terrains destinés à être conservés, c'est-à-dire, ni équipés ni revendus;
- la constitution de Bases Littorales de Loisirs et Nature, en nombre limité;
- l'obligation pour les projets importants souhaitant s'établir sur le littoral de présenter au niveau de l'avant-projet des alternatives de localisation autres que littorales ou se différenciant par une plus ou moins grande consommation du linéaire côtier;
- l'adoption du principe de la consultation d'experts en écologie au stade de l'avant-projet ou du projet pour tout ouvrage important à réaliser sur le littoral;
- l'organisation de la concertation intercommunale pour l'élaboration des Plans d'Occupation des Sols dans les zones littorales;
- l'expérimentation dans quelques zones de Schémas d'Aptitude et d'Utilisation de la Mer devant saisir ensemble les utilisations de la partie maritime et de la partie terrestre du littoral;
- l'encouragement de la formation permanente des agents de l'aménagement (élus locaux, fonctionnaires, urbanistes et architectes, membres de profession intéressées, etc.).

L'ensemble de ces orientations doivent concourir à la réalisation d'un aménagement « en profondeur » du littoral tendant à intégrer l'arrière-pays dans le mouvement d'équipement et de développement des zones littorales et donc à « élargir »

la bande côtière pour permettre un développement plus harmonieux et moins conflictuel de cette bande et éviter la désertification de l'arrière-pays.

Le Conservatoire de l'Espace Littoral

Celui-ci est inspiré dans son principe du National Trust britannique. Il s'agit d'une fondation privée créée en 1895 dans le but de conserver sites ou monuments dans leur intégrité. Essentiellement par le jeu des dons et des legs, cette fondation est parvenue à posséder 152 600 ha en 1973 et à en contrôler par convention 31 600. C'est actuellement environ 600 km de côtes qui sont sous sa protection. Le succès de cette fondation est lié à des avantages substantiels que lui a conférés la loi : exonération fiscale de la fondation elle-même; exonération fiscale des dons et legs qui lui sont faits, possibilité d'acquitter les droits de succession par un don à cette fondation, possibilité pour tout propriétaire de transférer à la fondation, si celle-ci l'accepte, la propriété de son patrimoine tout en en gardant la jouissance, lui et ses descendants, pourvu qu'il accompagne ce transfert d'une dotation en capital permettant d'assurer l'entretien de ce patrimoine; enfin, la fondation a le pouvoir reconnu par la loi de déclarer inaliénable les propriétés en sa possession et n'a pas la possibilité de revenir sur une telle décision; seul un vote du Parlement pourrait revenir sur celle-ci. Les dépenses du National Trust sont d'environ 50 millions de Francs dont les deux-tiers sont absorbés par les frais généraux d'entretien (66). Toutes les propriétés du National Trust sont ouvertes au public et l'accès en est gratuit (sauf pour les châteaux, musées, etc.).

Le Conservatoire de l'Espace Littoral, analogue dans le principe, n'est pas comparable par l'ampleur et les avantages conférés par la loi. S'il est prévu que des donations pourront être faites, cela n'est pas encouragé comme dans le cas anglais. L'acquisition de terrains dépendra donc essentiellement du budget affecté à cet organisme; celui-ci est actuellement fixé à 30 millions de Francs, ce qui est peu relativement au prix des zones littorales qu'il conviendra de protéger en premier lieu en raison de leur beauté naturelle et de leur aptitude aux activités récréatives. Conçu pour assurer l'acquisition de terrains en vue d'assurer leur conservation, le Conservatoire en délèguera la gestion à des collectivités ou associations locales ou à des exploitants selon un cahier des charges défini entre les deux parties. Le budget indiqué plus haut ne prévoit rien pour les frais de gestion et d'entretien qui selon toute vraisemblance seront donc à la charge du gestionnaire; cela amènera-t-il le Conservatoire à quelques concessions sur l'accès libre et gratuit des terrains ainsi conservés? Il est permis de se poser la question. Or, la vocation du Conservatoire est « d'allier la protection et l'usage social de l'environnement » (67). Quoi qu'il en soit, le Conservatoire, compte tenu du budget qui lui est fixé, ne pourra faire mieux que de protéger quelques espaces, cette protection revêtant un caractère marginal au regard de l'ensemble du littoral. Ceci correspond d'ailleurs au

choix gouvernemental pour qui la voie principale d'action doit être réglementaire, l'acquisition ne devant intervenir que dans des cas extrêmes en nombre limité.

Les Bases Littorales de Loisirs et Nature

Destinées à concrétiser de nouvelles formes d'organisation des loisirs et le principe de l'aménagement en profondeur, ces bases seront constituées de trois zones :

- la zone principale, aire naturelle de loisirs; devant s'étendre sur une ou plusieurs centaines d'hectares, cette zone fera partie du domaine des collectivités publiques (68) et comprendra une partie littorale destinée aux activités aquatiques, une partie non littorale pour d'autres activités où pourront être implantés les équipements correspondants et une partie réservée aux promenades et à la détente d'où sera exclu tout équipement;
- une ou plusieurs zones d'accueil et d'hébergement, appartenant au domaine des collectivités publiques, mais destinée à recevoir les équipements d'hébergement, de commerce et de services nécessaires aux activités de la base;
- une ou plusieurs zones d'influence destinées plus spécialement à l'hébergement et aux commerces.

Ces bases auront ainsi un caractère public et devront répondre aux finalités suivantes (68) :

- regrouper des activités de loisirs marines et terrestres adaptées aux exigences du site;
- associer des activités à caractère éducatif, socio-éducatif et sportif;
- être commodément accessibles aux populations permanentes comme saisonnières;
- limiter le droit de construire en excluant de la zone principale toute forme d'habitat permanent ou temporaire;
- proscrire dans cette zone principale la circulation et le stationnement des véhicules automobiles;
- respecter la nature, tant dans sa partie terrestre que marine.

L'accès de la base proprement dite sera libre et gratuit mais l'accès aux équipements et services pourra être payant. De telles bases seront constituées à partir d'une initiative des collectivités locales (communes, département, région) qui en assureront la maîtrise d'ouvrage et donc la gestion et l'exploitation; celle-ci pourra cependant être concédée à des personnes ou sociétés privées ou à des organismes poursuivant des activités d'intérêt public. L'aide de l'État pourra prendre seulement deux formes : participation à l'acquisition de certains terrains de la zone principale, par le biais du Conservatoire; pour la réalisation des équipements publics d'infrastructure et de superstructure de la zone principale et des zones d'accueil et d'hébergement. En tout état de cause, les bases de loisirs seront des aménagements exceptionnels à réaliser en nombre limité.

L'obligation de présenter des variantes de localisation et de consulter des experts en écologie

Partant de la constatation que « rares sont les projets présentés à un responsable qui mettent ce dernier devant un véritable choix » (69), les pouvoirs publics ont ainsi adopté ces deux mesures tendant à assurer une évaluation moins insuffisante des projets d'équipements ou de développement, et une certaine limitation au règne des actions sectorielles. Les variantes d'utilisation du littoral doivent être envisagées d'une part au niveau des études d'aménagement (confrontation des intentions, exigences et contraintes des grands utilisateurs), d'autre part au niveau des études de projet où il faudra prendre en compte les incidences sur le plan esthétique ou écologique. C'est ainsi que des experts en écologie devront être associés aux études techniques préalables à l'implantation d'équipements ou à la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction qui peuvent avoir des effets notables sur l'écologie, cette association devant avoir lieu quelle que soit la qualité du maître d'ouvrage et, autant que possible, dès le stade des avant-projets. Leur avis, qui sera transmis au Préfet et au Délégué régional à l'environnement, figurera dans le dossier de l'opération. La circulation du 26 novembre 1973 relative à la consultation d'experts en écologie précise que la fonction d'expert est gratuite. Une vingtaine d'experts au maximum seront nommés par le Préfet de Région pour une durée de trois ans.

L'attention particulière dont le littoral fait ainsi l'objet paraît en valeur absolue bien réduite si on la compare avec les procédures mises en place dans d'autres pays et les dispositifs qui apparaissent nécessaires. On ne saurait dire qu'il y ait réellement une évaluation des impacts sur l'environnement naturel et social des divers projets, ni un cadre réel de planification tendant à assurer la cohérence des actions sectorielles avec les objectifs du développement, de la gestion de l'espace et de l'environnement.

L'organisation de la concertation intercommunale pour l'élaboration des POS

Il est à craindre que les POS élaborés commune par commune ne remettent en cause les options définies par la politique nationale (aménagement en profondeur), et par les schémas d'aménagement régionaux; c'est pourquoi l'établissement au niveau de ces schémas d'un découpage en unités intégrant plusieurs communes et constituant un ensemble naturel géographique et économique est fortement encouragé par les pouvoirs publics; c'est au niveau de telles unités que devraient être réalisés les POS, et ceci en constituant des groupements d'urbanisme. Mais de tels groupements dépendent de la bonne volonté des communes. Il est déjà intéressant de remarquer que seules quelques régions ont repris à leur compte le principe de l'aménagement en profondeur (70).

L'expérimentation de Schémas d'Aptitude et d'Utilisation de la Mer

Cette expérimentation est en cours dans quatre sites : la rade de Brest, le Golfe du Morbihan, le Pertuis d'Antioche (la Rochelle), la rade de Hyères et le Golfe de Giens. Coordinée par le Comité Directeur Interministériel des Schémas d'Aptitude et d'Utilisation de la Mer, cette expérimentation relève de la responsabilité des services départementaux de l'équipement, en particulier sur le plan de la méthodologie d'ensemble et de l'ampleur donnée aux diverses investigations. Une première phase essentiellement centrée sur les problèmes d'inventaire du milieu et des activités s'est déroulée jusqu'à l'été 1974; une deuxième phase entamée alors doit aboutir à des conclusions plus opérationnelles sur l'affectation de l'espace littoral marin en liaison avec l'utilisation de la partie terrestre du littoral.

En fait les SAUM constituent, avec le principe de l'aménagement en profondeur, l'élément le plus novateur de la politique française du littoral. Le point de départ de ces schémas est la constatation que sur la frange maritime et la frange terrestre du littoral s'exerce une multiplicité d'activités auxquelles correspondent un grand nombre d'intervenants administratifs qui détiennent chacun dans leur domaine des compétences sectorielles; les procédures d'aménagement utilisées jusqu'à présent se limitaient à la partie terrestre (les SDAU). L'inadaptation de cette structure d'aménagement a amené les responsables à retenir les objectifs suivants pour les SAUM (71) : ils doivent constituer un instrument susceptible d'inspirer l'action :

- de gestion (réglementation, etc.);
- de production et d'aménagement (techniques d'exploitation, construction d'équipements, etc.);
- de planification (SDAU, POS, programmation spatiale et temporelle des utilisations du milieu marin); ils doivent ainsi assurer la cohérence des politiques sectorielles, la meilleure utilisation des aptitudes et la sauvegarde ou la restitution d'une bonne qualité du milieu.

La définition du périmètre du SAUM vise à réunir l'ensemble des facteurs explicatifs d'un espace présentant une unité socio-économique et physique; la limite des 12 milles est adoptée en mer pour les sites ouverts; pour la partie terrestre, les bassins versants et les périmètres des agglomérations littorales sont intégrés.

Sur le plan méthodologique, la démarche est largement inspirée de la planification écologique (72) : inventaire du milieu, pour parvenir à identifier les potentialités (confrontation entre les caractères spécifiques du milieu et les divers besoins); analyse des conflits et compatibilités; classification flexible des sites; recherche de la compatibilisation des divers axes de développement entre eux et avec les données physiques et écologiques (73).

Enfin, l'élaboration des SAUM a pour ambition de ne pas se limiter à une vision statique des aptitudes et conflits et d'introduire explicitement la dimension temporelle et la prospective technologique (74). Elle

doit prendre en compte les développements ultérieurs d'activités actuellement non existantes et tenter d'évaluer les solutions techniques qui peuvent permettre de diminuer ou de résoudre des incompatibilités actuelles.

Assurant une prise en compte simultanée du court terme et du long terme, embrassant les choix technologiques, les incompatibilités et les aptitudes, le SAUM fraye ainsi la voie d'un dispositif global de gestion et de planification donnant à l'organisation de l'espace la place qui lui convient. Une limite, relativement importante d'ailleurs, apparaît cependant; le SAUM doit se réaliser dans le cadre institutionnel existant; en dehors de la réflexion qu'il aura pu susciter et de la référence qu'il pourra constituer pour les divers agents publics et privés, le SAUM ne pourra déboucher sur des conclusions impératives qu'avec son insertion dans les SDAU et POS, pour autant que ces documents le permettront. Son efficacité dépendra donc essentiellement de la volonté des pouvoirs publics et des divers utilisateurs du littoral de le mettre effectivement en œuvre. On peut craindre que cela ne soit pas suffisant et que les SAUM n'aient pas les moyens institutionnels de leur ambition. Il est d'ailleurs clairement indiqué par les responsables qu'il n'est pas question d'étendre la pratique des SAUM en dehors de quelques sites bien délimités; il n'y aura pas de SAUM pour l'ensemble du littoral français, malgré le souhait de certains, comme Philippe SAINT-MARC, d'un « plan national d'aménagement des côtes françaises concernant la totalité du littoral, dressé dans une perspective à trente ans » (75). Les SAUM ne constituent pas dès lors un réel outil de planification intégrée du développement régional des zones littorales.

Au terme de ce rapide survol de la politique française du littoral, il apparaît que les propositions les plus novatrices sont destinées en fait à avoir une portée limitée, l'organisation de l'espace littoral continuant à se structurer principalement à partir du jeu « spontané » des forces économiques dominantes.

LES PROPOSITIONS DE L'ÉTUDE-PILOTE MÉDITERRANÉENNE DE L'OCDE

L'étude-pilote méditerranéenne fut lancée par le Comité de l'Environnement de l'OCDE en 1972. Elle avait pour but d'éclairer les relations économiques entre le développement du tourisme, la localisation de l'industrie et de la croissance urbaine, et le contrôle de la dégradation du littoral et de la pollution des eaux côtières. Les pays membres du groupe d'étude furent la France, la Grèce, l'Italie, l'Espagne et la Yougoslavie; les travaux de ce groupe prirent fin au milieu de l'année 1975. Le rapport de synthèse élaboré par Emilio GERELLI ainsi que le rapport final présentent un certain nombre d'orientations et de recommandations qu'il est intéressant de passer en revue (76).

Le Groupe condamne d'abord toute politique du littoral qui serait seulement définie en termes d'interdictions et sou-



tient le principe de politiques constructives indiquant quelles utilisations et quelles activités peuvent être localisées dans les zones vulnérables sans inconvénients et même avec profit. Le rapport de synthèse mentionne à cet égard l'intérêt d'utiliser le concept de capacité de charge qui est vu sous deux aspects : tout d'abord l'effet écologique lié à la fréquentation ou à l'occupation de l'espace; ensuite, l'effet sur ce qui constitue le caractère attractif du site; il y a donc une capacité de charge écologique et une capacité de charge liée au bon déroulement de l'activité sise sur le littoral, en particulier pour la fréquentation de loisirs et détente. Pour définir concrètement la capacité de charge, il est proposé d'étudier le degré d'utilisation actuelle de l'espace (en particulier son accessibilité aux voitures) et les signes correspondants de dégradation s'il y en a, la nature du paysage, la vulnérabilité à l'érosion, et enfin le rapport entre l'utilisation de l'espace considéré et la présence d'équipements adjacents (parkings, cafés, toilettes, etc.).

Par ailleurs, il est proposé d'établir une « norme minimale de conservation » pour garantir la préservation des ressources vivantes de la mer au moins dans un état où les effets de l'utilisation de l'espace restent réversibles.

Le principe global retenu par la France de « l'aménagement en profondeur » est considéré comme fondamental; aussi il convient de passer les diverses activités au crible de leurs besoins réels à se localiser sur le littoral; toutes celles qui n'en ont pas un besoin particulier devraient être

implantées dans l'arrière-pays. Les fonds publics devraient être utilisés dans ce sens et il est recommandé que les infrastructures de transport soient dans la mesure du possible tenue à l'écart du littoral, sauf pour celles assurant la liaison entre le littoral et l'arrière-pays.

Enfin, le Groupe estime nécessaire que, pour certaines zones une restriction soit apportée à la multiplicité des activités et que soit donc engagée une certaine spécialisation des zones littorales, certaines d'entre elles faisant l'objet d'une protection totale, d'autres étant réservées aux activités industrielles polluantes; cette concentration des activités polluantes évite ainsi l'omniprésence d'activités dangereuses pour l'environnement et permet éventuellement des économies d'échelle dans la lutte contre la pollution.

En ce qui concerne les instruments d'analyse, le Groupe recommande que l'on utilise l'analyse de système pour cerner les interactions multiples s'exerçant dans les espaces littoraux, dans la mesure où les données sont disponibles; il renouvelle par ailleurs une recommandation formulée par le Comité de l'Environnement relative à l'analyse des incidences sur l'environnement des projets importants de nature publique ou privée. Enfin, de manière générale, il préconise la réalisation d'analyses coûts-avantages et d'évaluations technologiques.

Pour ce qui est des moyens d'action, le rapport de synthèse estime qu'on ne saurait faire confiance au seul jeu d'un système d'impôt tendant à intégrer les valeurs sociales et écologiques dans les prix fon-

(69) *Littoral Français — Rapport au Gouvernement*, op. cit.

(70) *Consultation des Régions*, op. cit.

(71) LEROY (P.). — Président du Comité Directeur Interministériel des Schémas d'Aptitude et d'Utilisation de la Mer, *Les Schémas d'Aptitude et d'Utilisation de la Mer: une expérience menée par le Ministère de l'Équipement*. II^e Colloque International sur l'Exploitation des Océans, Bordeaux, le 3-10-1974.

(72) Nous revenons plus loin sur les aspects méthodologiques de la planification écologique.

(73) Voir FORET (M.). — *A Survey of the Physical Properties and Possible Uses of the Sea in the Gulf of Giens and the Bay of Hyères: an experiment conducted by the Ministère de l'Équipement*. Groupe d'Études et de Programmation, Direction Départementale de l'Équipement du Var, décembre 1974.

(74) LEROY (P.). — Op. cit.

(75) SAINT-MARC (Ph.). — *Essai prospectif sur l'avenir du littoral*, op. cit.

(76) *Rapport final de l'Étude Pilote Méditerranéenne concernant la lutte contre la dégradation et la pollution du milieu ambiant dues au développement du littoral*, et le rapport de synthèse établi par E. GERELLI, op. cit.

ciers et préconise un couplage entre taxes et procédures de zoning, le produit des taxes permettant par ailleurs d'assurer le financement d'organismes analogues au Conservatoire de l'Espace Littoral en France. Ce même rapport propose l'établissement d'une taxe de pollution prélevée sur les touristes et qui devrait être la même pour tous les pays méditerranéens.

Ainsi, sur un certain nombre de points, les propositions de l'Étude Pilote Méditerranéenne de l'OCDE coïncident avec les orientations de la politique française. Leur apport se situe au niveau de l'utilisation systématique de la capacité des charges du milieu comme principe d'organisation de l'espace, de la volonté plus nettement affirmée de rejeter hors du littoral toutes les activités qui n'ont pas besoin d'une telle localisation, du recours à des techniques d'analyse plus complètes (évaluations technologiques, analyse d'impacts sur l'environnement, analyse de systèmes, analyse coûts-avantages) et à un système de taxes pour assurer le désencombrement du littoral et la préservation des équilibres écologiques et de la qualité du milieu, ce système étant associé à une pratique de zonage, et enfin au niveau de l'étendue de l'espace visé puisque le rapport final estime qu'« il est essentiel que l'utilisation de l'espace soit planifiée tout le long du littoral ». Cette orientation vers une planification intégrée du développement des espaces littoraux va se trouver encore accentuée avec les propositions du Secrétariat Général du Conseil Économique et Social des Nations Unies.

LES PROPOSITIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DES NATIONS UNIES

C'est dans un rapport présenté à la 59^e session du Conseil Économique et Social que le Secrétariat Général propose une méthodologie générale pour la gestion et le développement des zones côtières (77).

Plusieurs constatations constituent le point de départ de sa réflexion :

- les inconvénients de la planification sectorielle en zone littorale;
- les inconvénients de la séparation totale entre la planification, le développement et l'exploitation du secteur terrestre et du secteur maritime;
- l'absence ou l'insuffisance des connaissances scientifiques et économiques nécessaires sur les espaces littoraux.

Aussi, « il faut chercher à établir une méthodologie qui produira une coordination améliorée des divers intérêts de la zone littorale et établira un équilibre entre les intérêts à court et long termes ». L'insuffisance des connaissances et des structures institutionnelles ne doivent pas se traduire par le blocage de tout développement jusqu'à ce que des connaissances et des structures adéquates soient disponibles. Mais il faut partir de la situation telle qu'elle est et intégrer dans le processus de planification la question de l'acquisition des connaissances scientifiques et celle de l'élaboration de meilleures structures de planification et de coordination.

De toute façon, il convient d'aborder ensemble le développement des franges maritimes et des franges terrestres, qu'il s'agisse des ressources vivantes ou des ressources minérales. Pour cela, une méthodologie de planification du développement est proposée; celle-ci est constituée de trois grandes étapes :

- l'étude de base des besoins et l'évaluation du potentiel de ressources;
- l'évaluation des buts et l'adoption des objectifs;
- la conception des projets à l'intérieur du plan de développement.

Ces étapes se détaillent en différents moments dont certains peuvent chronologiquement se dérouler de manière simultanée;

1. a) Définition des limites approximatives de la zone de planification;
- b) Analyse et quantification de l'état idéal et de l'état actuel du développement; identification des besoins;
- c) Analyse des paramètres topographiques et de l'état actuel de l'environnement.
2. a) Inventaire des ressources minérales et vivantes potentielles, et des services et usages potentiels de la zone littorale;
- b) Inventaire des tendances démographiques, des migrations, des capacités humaines;
- c) Recensement du niveau d'activité des industries côtières existantes;
- d) Étude de la structure des responsabilités légales et administratives dans la zone côtière en vue d'établir de meilleures structures de planification et de coordination.
3. Identification des sources d'information, de données scientifiques et économiques, et du niveau d'expertise en planification comme du niveau de compétence technologique.
4. a) Définition précise de la zone de développement littorale;
- b) Tracé provisoire des zones de conservation.
5. a) Établissement des buts et cibles sectoriels possibles, industrie par industrie;
- b) Assurer la cohérence des cibles sectorielles avec le plan national et les besoins identifiés pour la zone littorale;
- c) Évaluer les effets seconds sur l'environnement des activités sectorielles envisagées;
- d) Évaluer les interactions entre secteurs et choisir une combinaison sectorielle.
6. a) Adoption du Plan de développement de la zone côtière;
- b) Formalisation de la procédure pour exécuter le plan;
- c) Formalisation des dispositions financières;
- d) Conception des projets et exécution;
- e) Monitoring continu de l'environnement;
- f) Assurer de manière continue l'approfondissement de l'inventaire des ressources.

(77) Coastal Area Management and Development, op. cit.

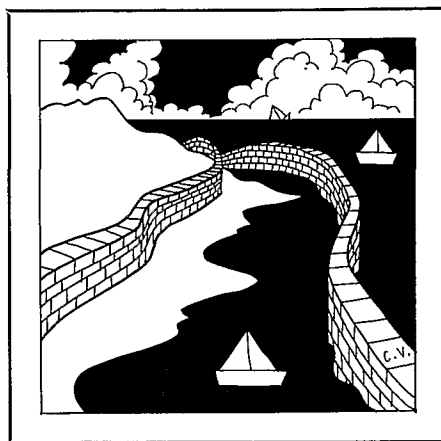
(78) American Society of Planning Officials, Environmental Performance Criteria for Land Use Planning, in *Land Use and the Environment: an Anthology of Readings*, op. cit.

(79) Section 304 de l'U.S. Coastal Zone Management Act de 1972.

(80) LEGRAIN (D.). — *La protection et l'aménagement des zones côtières en France*, op. cit.; LEGRAIN (D.) et BOUCHET (J.), op. cit.; COUS-TEAU (J. Y.). Littoral Français et société européenne : réflexions sur le littoral. In *Prospectives*, n° 2, 1974.

(81) *Man's Impact on the Global Environment-Report of the Study of Critical Environmental Problems*, MIT press, 1970.

Ces grandes lignes méthodologiques qui veulent faire autre chose de la planification « qu'une réponse pragmatique à des situations limitées et confinées qui peuvent empêcher la formulation de buts convainquants » intègrent l'approche traditionnelle aux problèmes du développement, une sorte de planification écologique, une analyse d'interactions, des analyses d'impact sur l'environnement et l'analyse des solutions organisationnelles et institutionnelles permettant d'assurer la meilleure réalisation des buts proposés. Il s'agit donc d'une approche intégrée aux problèmes de développement des zones littorales. Il faut cependant regretter le manque d'accent sur les problèmes issus des conflits entre activités s'exerçant dans les zones littorales et sur les moyens de les aborder; de même on peut considérer que la prise en compte de l'environnement est encore insuffisante, c'est-à-dire encore très extérieure à la conception du plan de développement; si la référence systématique à des analyses d'impact sur l'environnement des options alternatives constitue un progrès considérable par rapport aux pratiques les plus courantes, elle est encore de type « réactif », c'est-à-dire que de telles analyses interviennent lorsque les projets ou propositions ont atteint un stade avancé, sinon final, d'élaboration et que leur reprise est souvent difficile en raison du temps, de l'énergie, de l'argent, etc., qui ont été engagés dans la forme actuelle de la proposition; l'absence d'études sérieuses sur des alternatives comme la grande difficulté de l'abandon d'un projet qui trouve sa justification économique amène le plus souvent à adopter une proposition en dépit de ses effets négatifs sur l'environnement, quitte à adopter un certain nombre de mesures tendant à limiter mais non pas supprimer ces effets. « *L'Environmental Impact Statement* est une tentative d'injection de la sensibilité à l'environnement dans le processus décisionnel; c'est cependant une approche tactique plutôt qu'une approche stratégique. En effet elle suggère que la qualité de l'environnement en tant que politique publique n'a pas été institutionnalisée dans la procédure décisionnelle et que, jusqu'au moment où ce sera le cas, les propositions auront à être revues pour leur effet sur l'environnement. Un programme de gestion efficace de l'environnement n'aurait pas besoin d'*Environmental Impact Statement*. Les questions d'environnement, tout comme les questions économiques, sociales et politiques devraient faire partie intégrante de l'ensemble de l'effort décisionnel. L'environnement ne devrait plus être un *after-thought* (78) ».



Aspects méthodologiques de la gestion et du développement des espaces littoraux.

La politique française du littoral, les propositions de l'Étude-Pilote méditerranéenne de l'OCDE et les propositions du Conseil Économique et Social des Nations Unies sur la gestion et le développement des zones côtières ont laissé apparaître des traits communs, des apports complémentaires et des insuffisances du point de vue qui nous occupe. Nous allons donc maintenant aborder quelques aspects méthodologiques qui nous semblent particulièrement pertinents pour l'harmonisation des divers objectifs de la gestion et du développement des espaces littoraux.

Les divers problèmes qui vont être abordés sont les suivants :

- la définition des limites de l'espace considéré;
- le traitement des interactions entre écologie, environnement, espace et développement dans une perspective de planification à partir des propositions de certains courants de planification écologique;
- le type de prise de connaissance du milieu qui est souhaitable;
- les différentes conditions et variables de l'harmonisation des vocations multiples compatibles avec le principe de ménagement des options futures pour la gestion de l'espace.

LA DÉFINITION DES LIMITES DE L'ESPACE CONSIDÉRÉ

Il n'est pas étonnant que de multiples délimitations du littoral soient avancées; elles reflètent des points de vue différents. Cependant la question de la délimitation de la zone considérée dans une perspective de planification du développement et de gestion de l'espace n'est pas à négliger. Le caractère toujours plus ou moins arbitraire de tout découpage de l'espace ne doit pas être considéré comme un signe d'insignifiance. L'expérience passée l'a d'ailleurs montré avec le problème difficilement soluble de l'inadéquation du découpage

administratif du territoire avec les unités économiques et écologiques réelles; en particulier les conséquences en furent singulièrement négatives pour les espaces littoraux, la partie maritime étant ignorée pour les schémas d'aménagement et les plans de développement de la partie terrestre, introduisant ainsi une source majeure de conflits entre les populations dont les activités sont centrées sur la mer et celles qui sont plus « terrestres ». En fait la délimitation de la zone considérée pré-détermine considérablement la nature des orientations qui vont être proposées et choisies; concevoir par exemple le littoral comme une bande de 1 km de largeur signifie qu'on ne se préoccupera pas de la désertification de l'arrière-pays immédiat, et que, pour atténuer, sinon résoudre les conflits se présentant, on sera contraint à condamner de nombreuses options au profit de quelques-unes (soit conservation, soit industries polluantes par exemple) et donc à établir une spécialisation poussée des diverses tranches de la bande littorale considérée. Le principe de l'aménagement en profondeur est par nature lié à une délimitation tout à fait différente de l'espace considéré. Il est donc certain que les limites de l'espace doivent permettre de poser les problèmes importants se présentant aux interfaces entre écologie, habitat et développement, et d'envisager les solutions efficaces capables de les résoudre et de promouvoir un développement intégrant les divers objectifs.

Tout d'abord, il n'est pas possible que la définition retenue n'ait pas une signification écologique en raison de la spécificité des écosystèmes littoraux (à la fois richesse et fragilité que nous avons soulignées plus haut). C'est à ce souci que répondent un certain nombre de définitions. Pour la législation américaine, « la zone côtière désigne les eaux côtières (incluant les terres émergées et immergées qu'elles comprennent) et les terres littorales adjacentes (incluant les eaux de surface et souterraines qu'elles comprennent) qui s'influencent fortement de manière réciproque » (79). Cette même idée de forte influence réciproque entre terre et mer se retrouve dans les définitions données par Dominique LEGRAIN et Jacques-Yves COUSTEAU (80). Ce dernier remarque cependant que « des expériences récentes prouvent que les aérosols d'eau de mer projetés dans l'atmosphère par les vagues et les vents entraînent des oligo-éléments, essentiels pour la fertilité des terres parfois jusqu'à des centaines de kilomètres à l'intérieur des continents ». Symétriquement, une étude du MIT montre qu'une part importante des déchets arrivant en mer (hydrocarbures, métaux lourds, pesticides, ...) sont apportés par les courants aériens (81); il est d'autre part bien connu que la pollution de la Baltique tient pour une grande part aux pollutions apportées par les vents en provenance de la Ruhr. La prise en compte de telles interdépendances, nécessaire au plan national et international, n'est pas possible pour la définition de l'espace littoral. L'arrêt du climat marin provoqué par la première crête de montagne est généralement un critère aussi inadapté bien qu'il puisse être utilisé dans certains cas.

Par contre, il peut sembler souhaitable d'intégrer dans la zone considérée une partie du « littoral intérieur » constitué par les cours d'eau, et en particulier les grands fleuves qui constituent « les racines de l'océan », selon l'expression de Cousteau. Ainsi, l'intégration, dans une même région de planification, du littoral et du secteur inférieur des bassins fluviaux déterminant sur le plan écologique comme économique peut être une solution judicieuse dans nombre de cas, comme l'indique M. E. NICHOLSON (82).

L'extension des activités off-shore rend souhaitable d'adopter le plateau continental pour la limite en mer (83).

Des approches plus empiriques proposent des définitions dont le caractère arbitraire ne paraît guère satisfaisant; c'est le cas par exemple de l'adoption des limites cantonales ou de la proposition de Philippe SAINT-MARC de considérer une bande de 3 km de terres et 3 km de mer au sein de laquelle une place à part serait faite à une bande centrale de 100 m de part et d'autre du linéaire côtier (84).

En fait, comme l'indique Emilio GERELLI, cela n'a pas beaucoup d'intérêt de définir les zones littorales à partir de critères physiques ou administratifs rigides (85). L'étude des Nations-Unies considère aussi que toute tentative de définir la zone côtière comme une étendue constante serait arbitraire et irréaliste et elle propose que l'étendue de la zone côtière soit déterminée en fonction de la nature précise du problème: de développement considéré; quand il s'agit d'une planification multisectorielle, les limites doivent inclure les activités sectorielles ayant les effets les plus larges sur le littoral (86). C'est dans ce sens que doit être recherchée la solution.

Comme nous l'indiquons plus haut, l'essentiel est que la délimitation permette de poser les problèmes importants saisis dans leur spécificité et de mettre en œuvre les solutions adéquates. Cela nous amène d'emblée à poser l'existence de deux délimitations de la zone « littorale » considérée :

- la première, qui doit englober les facteurs déterminants de la dynamique écologique et économique du littoral; c'est ainsi avec raison que les SAUM englobent dans leur étude les bassins versants en raison de l'importance des apports fluviaux (en nutriments, sédiments et déchets) pour l'écologie maritime; il s'agit donc de la zone qui permet de comprendre le système littoral et les problèmes qui se posent;
- la deuxième, qui englobe les variables sur lesquelles l'action va porter; pour des raisons administratives et de partage des responsabilités, cette deuxième zone est nécessairement plus restreinte que la première; elle doit cependant être définie de telle manière que les marges de liberté soient suffisantes pour qu'une harmonisation des objectifs souvent divergents puisse être entreprise; de même, pour que la responsabilité puisse effectivement être assumée, cette zone doit inclure la zone d'impacts directs des actions entreprises, tant sur le plan économique qu'écologique. De

grands projets industriels, même situés « les pieds dans l'eau » ne peuvent s'analyser dans un espace de 3 km de largeur.

Le fait que les « zones d'analyse » et les zones « d'action » ne coïncident pas pour les critères économiques, sociaux et écologiques doit se traduire par une pluralité d'espaces (6) auquel il faudra ajouter l'espace administratif tel qu'il résulte du découpage existant. Cet ensemble d'espaces se présente en réalité sous la forme d'un noyau constitué par leur intersection et de plusieurs extensions périphériques. Il est évidemment souhaitable que la superficie du noyau soit assez importante relativement à celle des extensions périphériques.

Il est évident que, pour le littoral, le noyau doit être à cheval sur la terre et sur la mer et que l'analyse doit y être centrée sur les interactions entre processus écologiques et les activités économiques. Une extension périphérique sera constituée par le bassin versant sur le plan écologique par exemple et une région économiquement dominante située à 50 km par exemple, sur le plan économique. Cette diversité de découpage peut poser des problèmes sur le plan de la cohérence des informations rassemblées selon les divers points de vue; à cet égard il serait bon de constituer l'information à la base en distinguant les diverses sous-zones produites par le découpage multiple.

En dehors de cette approche générale, il serait absurde de définir a priori des limites plus précises qui ne peuvent être abordées que cas par cas en fonction de la nature des objectifs, des problèmes et de la configuration physique, écologique et socio-économique.

LE TRAITEMENT DES INTERACTIONS ENTRE ÉCOLOGIE, ENVIRONNEMENT, ESPACE ET DÉVELOPPEMENT À PARTIR DE LA PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE

La prise en compte des données écologiques pour la planification comporte en fait deux aspects nettement différents bien que complémentaires et très liés. Il y a d'une part l'évaluation de la valeur écologique de zones ou de parcelles, celle-ci s'établissant sur des critères strictement écologiques (variété, rareté relative de ce type d'écosystème, rôle tenu dans des équilibres plus globaux). Ce type d'analyse aboutit à une hiérarchisation des différentes unités spatiales qui indique le degré de perte écologique si ces unités sont détruites ou déstructurées par une urbanisation ou l'implantation de certaines activités humaines, etc. D'autre part, il y a l'analyse du milieu qui tend à identifier les aptitudes de celui-ci pour diverses activités humaines, soit comme support physique à des implantations, soit comme paysage et cadre naturel, soit comme ressource et facteur de production, soit encore comme milieu récepteur des déchets.

Un exemple du premier type d'analyse peut être trouvé dans les travaux actuellement menés aux Pays-Bas en vue de l'aménagement du territoire de ce pays. Partant du recensement des diverses fonctions du milieu naturel :

- de production (matière et énergie);

- de support (utilisation spatiale du milieu naturel en vue de la création de l'environnement technique et de la réalisation des activités humaines);
- de stockage et d'assimilation des polluants ;
- de protection (absorption des rayonnements cosmiques, par exemple);
- d'information (liée aux composantes biotiques du milieu naturel et en particulier le stock génétique);
- de régulation (l'épuration biotique par des écosystèmes élastiques extérieurement stables), il est procédé à la mesure de ces diverses fonctions sur la base des caractères qui sont censés les déterminer: diversité, rareté, intégrité et irremplaçabilité. L'interaction entre les systèmes écologiques et les activités humaines est appréhendée par une analyse d'impact sur une grille situant l'évaluation par fonction d'un géotope donné; c'est ainsi que sont testées les normes écologiques et les conditions limites (87).

Plus généralement ce type d'analyse débouche sur la notion de capacité de charge qui commence à être assez largement reconnue. Ainsi la Commission Aménagement du Territoire et Cadre de Vie pour la préparation du VII^e Plan indique que « il faudra plus encore que par le passé tenir compte pour l'implantation des activités de tous ordres des capacités réceptrices des milieux : cela suppose que soient établies dans les plus brefs délais des cartes indiquant par zone la sévérité des contraintes écologiques pesant sur les diverses activités » (88). Pour la détermination de cette capacité de charge, deux aspects sont à considérer :

- la nature assimilable ou non des rejets, celle-ci pouvant être définie comme la capacité des rejets à être réinsérés dans les cycles écologiques (décomposition, recomposition) ou à constituer des éléments neutres pour ceux-ci;
- l'assimilation réelle des rejets assimilables, celle-ci se faisant à un certain rythme qui dépend de la nature du rejet, de sa quantité, de la nature du système écologique récepteur, et de la quantité d'autres rejets qu'il lui faut assimiler (la charge existante). Ainsi, la notion de capacité de charge fournit un principe général d'organisation de l'occupation de l'espace en accord avec les valeurs écologiques à long terme. Il ne faut cependant pas sous-estimer les difficultés rencontrées au moment de l'utilisation concrète de cette notion. Outre les problèmes liés à son évaluation compte tenu des nombreuses incertitudes demeurant sur le fonctionnement des systèmes écologiques, il faut reconnaître qu'elle est inutilisable pour de nombreux espaces dans la mesure où les activités humaines implantées la dépassent largement; c'est évidemment le cas des concentrations urbaines où l'utilisation de l'espace est rigide et où les conditions existantes rendent impossible de planifier dans le cadre des contraintes de la capacité de charge (89).

L'autre type d'analyse est celui qui a été mis en pratique par Ian MAC HARG, principalement pour les questions de planification urbaine et de localisation de systèmes de transport; il s'agit pour lui d'ajouter au déterminisme économique un déterminisme écologique : « trouver des aspects particuliers des processus naturels qui portent en eux-mêmes leurs propres valeurs et leurs propres interdictions; c'est à partir de ceux-ci que l'espace libre devrait être sélectionné, et c'est à partir d'eux que devrait être élaborée non seulement la structure de l'espace libre métropolitain, mais aussi la structure positive du développement » (90). Il s'oppose ainsi aux pratiques classiques des urbanistes tendant à programmer une ceinture verte autour d'un centre urbain, les espaces verts devant être choisis, pour lui, en fonction des aptitudes des sols à cet usage; il remarque d'ailleurs que c'est le meilleur moyen pour que les populations des centres urbains puissent effectivement bénéficier de tels espaces verts; en effet selon ses critères, l'espace perd ses grandes divisions fonctionnelles caractérisant de nombreux espaces urbains, au profit d'une mosaïque très diversifiée où les espaces verts sont étroitement imbriqués dans l'espace construit. Cela est d'ailleurs très significatif; au delà d'un « naturalisme » verbal un peu douteux, il y a une toute autre approche de l'urbanisme et des rapports entre les hommes et leur environnement concret. Du point de vue qui nous intéresse, la méthodologie de MAC HARG et de ses disciples, qui deviennent nombreux, est fort intéressante. La formalisation cartésienne entreprise par Max FALQUE est la suivante (91) :

- a) Définition de la zone d'étude; celle-ci est accompagnée d'une subvention en zones homogènes;
- b) Inventaire et cartographie des caractéristiques naturelles. Cet inventaire se fait selon 8 catégories qu'il s'agit d'aborder de manière séquentielle en raison de la nature des rapports existants entre les phénomènes appréhendés par ces diverses catégories : climatologie, géomorphologie, physiographie, hydrologie, pédologie, flore, faune, occupation du sol;
- c) Évaluation a priori des caractéristiques naturelles pour chaque usage potentiel. Chacune des 8 catégories étant explorée selon quelques critères et une échelle d'appréciation étant définie pour chaque critère, on situe les caractéristiques écologiques ainsi appréhendées par rapport à chaque usage. Cette étape d'évaluation a priori est celle qui va permettre le passage entre les cartes descriptives du milieu et les cartes d'aptitude du milieu, d'abord pour chaque usage séparément, et ensuite de manière synthétique;
- d) Établissement de cartes d'aptitudes pour chaque usage;
- e) Analyse des incompatibilités entre usages. En un certain nombre de zones, il y a concurrence, en termes d'aptitudes, entre plusieurs usages; telle unité aura, par exemple, des caractéristiques très favorables à la fois pour l'agri-

culture, l'urbanisation et les loisirs. Il est indispensable alors de savoir si ces usages peuvent cohabiter;

- f) Établissement d'une carte synthétique des aptitudes; la superposition des différentes cartes d'aptitudes permet d'identifier les zones de concurrence ou, mieux, les zones de concurrence entre usages incompatibles; ainsi, cette carte finale permet d'identifier les zones de conflits virtuels et les zones pour lesquelles il ne devrait pas y avoir de problèmes d'affectation, pour autant bien sûr que la « demande » identifiée pour un usage ne dépasse pas « l'offre » ainsi analysée.

Les grandes lignes de cette approche sous-tendent tous les efforts de planification écologique comme le montrent les appréciations suivantes : « L'utilisation de la nature se heurte à des limitations ou à des interdictions. Il convient donc de faire l'inventaire des possibilités d'utilisation et de déterminer quelle pourrait être une utilisation optimale de la nature. Il faut pour cela connaître les caractéristiques climatiques, hydrogéologiques, pédologiques, etc., des espaces concernés et dresser une carte ou un tableau des compatibilités ou des incompatibilités » (92). « On doit tenir compte d'une part des utilisations possibles et on doit faire également une appréciation sur leurs aptitudes et leurs limites, si effectivement l'estimation doit constituer la base de la planification. C'est pourquoi, dans l'estimation, il faut tenir compte de la « charge » actuelle de l'espace due à des usages bien déterminés ainsi que des possibilités de détermination des « limites de charge » (93).

Cependant, un certain nombre de commentaires et d'approfondissements s'imposent. Il faut d'abord souligner l'importance méthodologique du support cartographique comme instrument de planification; celui-ci permet en effet d'avoir d'emblée une vision spatiale et intégrée des divers aspects. Ensuite, il est clair que la démarche proposée ne saurait être une démarche complète de planification, même au niveau de l'aménagement; la question de la pertinence sociale relative des divers usages du milieu doit être traitée par ailleurs et c'est de la rencontre entre l'analyse des potentialités du milieu et l'analyse des besoins et problèmes que peut naître un plan de mise en valeur du milieu et d'occupation de l'espace qui satisfasse à la fois les exigences écologiques et les exigences socio-économiques. Les notions utilisées (aptitudes, compatibilités) méritent discussion. Celle d'aptitude paraît ici particulièrement ambiguë; prise au sens strict, elle semble traduire le souci de mettre à profit les potentialités spécifiques du milieu pour éviter un gaspillage écologique (utiliser les terres les plus aptes à l'agriculture pour cet usage plutôt que de les urbaniser, par exemple); mais en ce sens, la méthodologie présentée ignorerait complètement la question des impacts sur l'environnement des divers usages; ce n'est pas parce qu'une zone donnée se prête admirablement bien à un usage, que cet usage n'aura pas éventuellement des conséquences négatives pour le milieu

(82) NICHOLSON (M. E.). — Possibilité d'appliquer la méthodologie adoptée pour le projet sur la protection de l'environnement dans la région adriatique de la Yougoslavie à d'autres pays participants à l'étude-pilote. *Étude Pilote Méditerranéenne de l'OCDE*.

(83) Cf. MAQUART (D.). — *Une Politique pour le Littoral*. Paris, DATAR, octobre 1974 et J. Y. COUSTEAU, op. cit.

(84) SAINT-MARC (Ph.). — Op. cit.

(85) GERRELI (E.). — Op. cit.

(86) *Coastal Area Management and Development*, op. cit.

(87) Voir VAN DER MAAREL (M. E.) et VELLEMA (M. K.). — *Vers un Modèle Écologique pour l'Aménagement du Territoire du Pays-Bas*. Séminaire sur les aspects écologiques de la planification du développement économique, Rotterdam, avril 1975, Commission Économique pour l'Europe, Nations-Unies.

(88) *Rapport de la Commission Aménagement du Territoire et Cadre de Vie*, op. cit.

(89) KAISER (E. J.) et autres. — Op. cit.

(90) MC HARG (I.). — *Design With Nature*. New-York, The Natural History Press, 1969.

(91) FALQUE (M.). — Pour une Planification Écologique. In *Options Méditerranéennes*, n° 13, juin 1972.

(92) AGUESSE (P.). — L'écologie base de l'aménagement. In *Aménagement et Nature — Information Interdisciplinaire Internationale*, n° 34, 1974.

(93) OLSCHOWY (G.). — Écologie de la région, fondement de la planification. In *Aménagement et Nature-Information Interdisciplinaire Internationale*, n° 36, 1974.



et, éventuellement, en retour pour l'usage lui-même; dès lors la seule prise en compte des aptitudes (au sens strict) est insuffisante pour assurer une réelle planification écologique. Il convient donc de prendre le terme d'aptitude dans un sens large comprenant deux aspects :

- les caractéristiques d'un espace donné correspondent aux conditions de réalisation optimale d'un usage donné;
- cet usage n'entraînera pas d'impacts négatifs sur le milieu et se fera donc dans le cadre des « interdictions » écologiques. Il n'est pas sûr que ces deux aspects aient été clairement perçus. En particulier, au moment de la détermination des aptitudes, il est nécessaire de procéder à une analyse d'impacts de l'activité envisagée, d'une part sur les conditions de réalisation de cette activité elle-même et d'autre part sur l'état du milieu dans les zones environnantes, en précisant donc quelles modifications sont apportées au potentiel d'aptitudes de ces zones. Aux cartes d'aptitude (au sens strict) établies par usage, il convient donc de superposer une carte de diffusion des impacts de l'implantation de l'usage en un certain nombre de parcelles-tests représentatives de la variété de l'espace total considéré; il est fondamental de prendre en compte dans la démarche le fait que la mise à profit des aptitudes d'une zone donnée peut entraîner l'apparition de nouvelles limites pour les espaces environnants. Ainsi l'exploration des compatibilités entre usages ne peut pas être faite, comme cela

est proposé, à l'occasion de la seule question de l'affectation d'un espace entre deux usages concurrents pour lesquels il est également apte.

Il est une autre question qui est laissée dans l'ombre par les propositions méthodologiques présentées ci-dessus, c'est celle des exigences propres aux divers usages et activités; il semblerait que celles-ci soient suffisamment évidentes pour ne pas mériter une analyse; en réalité l'importance de cette question tient au fait que certains aspects de ces exigences sont immuables (ou stables sur une longue période) tandis que d'autres dépendent largement de facteurs technologiques et économiques dont le rythme d'évolution est beaucoup plus rapide. Poser le problème des exigences des divers usages permet aussi d'envisager leur modulation volontaire dans une perspective non limitée au court terme (94). Cette question était en fait à l'origine des réserves de Jean TRICART quant à l'usage de la notion d'aptitude à laquelle il préférerait celle de limites; s'en tenir aux facteurs limitants permettrait à l'analyse d'être moins sensible aux fluctuations économiques et au changement technique; ce qui change, ce ne sont pas les limites mais les solutions techniques dont on dispose pour les surmonter et leur coût (95). Les aptitudes étant ainsi conçues comme relatives aux exigences et aux impacts des diverses activités, et ceux-ci aux facteurs technologiques et économiques, l'analyse systématique des exigences, dans leurs liens avec leurs déterminants, des diverses acti-

(94) Nous revenons plus loin sur cette question.

(95) Voir TRICART (J.). — *La Terre, Planète vivante*, Paris, PUF, 1972.

(96) BACON (E. N.). — Urban Population Expansion and the Preservation of Nature. In *Land Use and the Environment: an Anthology of Readings*, op. cit.

(97) Une telle carte a été élaborée par exemple, par J. TARLET et F. WALLEIX pour la « planification écologique » du développement de la région de Toulon-Ouest, voir « Un cas d'application de la planification écologique : l'étude de Toulon-Ouest », in *L'Irrigant*, n° 59, décembre 1972.

(98) BORDES (G.) et POINT (P.). — *Réflexions sur la Régulation de l'Accès à Certains Espaces Naturels*, op. cit.

vités et usages possibles apparaît comme un préalable de base; il faut d'ailleurs remarquer que l'analyse des compatibilités et incompatibilités éventuelles dépend aussi de la nature des exigences des divers usages.

De même que l'on peut envisager divers degrés d'aptitude, l'opposition entre compatibilité et incompatibilité entre usages est assez schématique et recouvre en fait diverses situations :

- d'abord des complémentarités ou synergies; les liens entre activités renforcent l'efficacité de l'ensemble et évitent des coûts inutiles, en particulier dans le cas particulier où les déchets d'une activité sont utilisés comme une ressource par une autre;
- une compatibilité de voisinage qui est la traduction de l'absence d'externalités, tout en restant dans le cas de l'usage unique des parcelles d'espace;
- une compatibilité d'utilisation multiple d'un même espace; cette utilisation multiple pouvant être simultanée ou échelonnée dans le temps, fondée sur des complémentarités ou simplement sur la juxtaposition;
- divers degrés de nuisances diffusées au-delà de l'espace occupé par l'activité responsable, pouvant se traduire soit par des gênes soit par des incompatibilités sur certaines étendues;
- une simple incompatibilité d'occupation de l'espace; les usages multiples ne sont pas possibles;
- des interactions négatives possibles entre divers types de fréquentation d'un même espace, celles-ci pouvant s'appréhender en termes de probabilités.

Pour l'ensemble de ces situations, le diagnostic devra nettement différencier les usages qui se traduisent par une « occupation » de l'espace de ceux qui se traduisent par une simple « fréquentation », étant entendu que l'établissement d'une multiplicité d'usages est plus aisée avec les usages de « fréquentation ». Il faut remarquer ici que l'analyse des compatibilités et incompatibilités n'épuise pas l'analyse des conflits réels ou potentiels entre les agents dont les intérêts sont associés aux diverses activités; la notion de conflit porte sur les relations entre acteurs concernés par les diverses activités et renvoie à un champ spécifique (coalition, rivalité, tactique, stratégie, etc.) qui dépasse le niveau objectif des compatibilités et incompatibilités et ne le recouvre pas nécessairement.

La planification écologique ne saurait se confondre, avons-nous dit, avec l'ensemble du processus de planification (le pôle des besoins); il reste donc à envisager comment elle pourrait prendre place dans celui-ci. L'apparition de la planification écologique correspond à la nécessité d'un renversement dans le mode de prise en compte de l'environnement; dans une optique traditionnelle, des formes de développement sont élaborées en fonction d'objectifs spécifiques et l'on procède ensuite, éventuellement, à des analyses d'impact sur l'environnement; le renversement recherché tend à faire procéder la

conception des formes de développement des données du milieu naturel et de la manière dont celles-ci sont mises à profit ou affectées par les alternatives envisageables. Le souci d'assurer à long terme une harmonisation entre l'environnement et le développement de même que la reconnaissance du fait que la gestion rationnelle des ressources implique que l'on cherche le plus possible à utiliser pour elles-mêmes les spécificités du milieu, plaident pour ce renversement. Comme les diverses activités n'utilisent pas de la même manière les caractères du milieu (certaines font appel aux caractères les plus spécifiques du milieu tandis que d'autres n'ont besoin, à la limite, que d'un espace indifférencié), une procédure simple consisterait à partir du recensement des activités qui mettent à profit les caractères spécifiques du milieu et de l'évaluation de leur potentiel socio-économique ainsi que de leur contribution à la satisfaction des besoins qui auront été identifiés. A partir de ce noyau de base, on recherche les activités complémentaires avec lesquelles des synergies pourraient être obtenues, en particulier sur le plan de l'environnement, et les activités simplement compatibles avec les premières. On considère alors d'une part la viabilité économique éventuelle de cet ensemble et d'autre part les conditions de son insertion harmonieuse, dans le milieu (préservation des écosystèmes rares, des principaux équilibres, de la diversité, etc.); un tel examen doit être fait à divers horizons temporels et en levant (provisoirement) les contraintes liées à la présence d'autres activités incompatibles ou à caractère limitant. L'intérêt de faire une évaluation pour différents horizons temporels est d'introduire le souci du ménagement des options futures et de prendre en compte l'évolution possible des compatibilités et incompatibilités comme des besoins et conditions économiques; ainsi, diverses combinaisons d'activités pourraient être retenues à divers horizons temporels. Ce n'est que lorsqu'on ne parvient pas de cette manière à établir un développement viable (capable de s'auto-alimenter) et permettant la satisfaction des besoins, qu'on est fondé à partir d'autres hypothèses et à envisager des activités qui ne mettent pas à profit les spécificités du milieu ou qui entraînent une certaine dégradation de celui-ci et un ensemble d'externalités qui les rendent incompatibles avec le premier groupe d'activités considérées.

Le déroulement de ce processus qui suppose en particulier une certaine connaissance du milieu, demande du temps; il n'est pas possible de figer la situation en attendant qu'un plan arrêtant objectifs, stratégies, normes et principes directifs soit constitué; il convient donc parallèlement, pour les projets ou développements immédiats, de limiter les activités qui se traduiraient par une occupation de l'espace rigide ou qui auraient un haut niveau d'incompatibilité, en particulier pour les espaces se prêtant à des usages potentiels multiples. Pour cela une procédure systématique d'analyse des impacts des projets à court terme devrait être mise en place, même si toute l'information nécessaire

n'est pas disponible; que le bénéfice du doute profite à l'environnement!

La planification écologique milite pour que l'organisation de l'espace soit soustraite au libre rapport des forces économiques au profit d'une large prise en compte des conditions écologiques. Ce n'est pas le seul point de vue à mettre en avant. Le milieu, naturel et aménagé, libre ou construit, constitue l'environnement concret de la vie des populations; cela aussi doit avoir des répercussions pour l'organisation de l'espace; en particulier, la possibilité de disposer d'espaces libres de grandes dimensions non découpés en petites parcelles est un élément important du cadre de vie; le corrélat du maintien de tels espaces est un certain regroupement des habitations et l'enrayage du mitage qui prévaut actuellement en beaucoup d'endroits. C'est ainsi que certains proposent un zonage d'un nouveau type : celui-ci serait caractérisé par un plafond de superficie pour les espaces destinés à un habitat dense, et un plancher pour les espaces destinés à être conservés en l'état de nature. « Il convient d'obliger toute personne désirant posséder « de la nature » à posséder une parcelle de terrain suffisamment grande pour qu'il y ait une chance raisonnable que les processus naturels ne soient pas rompus... Le problème de la planification devient alors celui de l'intercalation de zones non bâties de grande dimension et de communautés résidentielles reserrées de manière que les résidents de ces dernières puissent avoir un accès facile aux premières » (96). Cela corrige quelque peu l'organisation de l'espace issue de l'application mécanique des principes définis par MAC HARG. De manière analogue, la localisation des activités doit répondre à un autre critère qu'on pourrait appeler le « degré de visibilité » de l'espace; en raison de la topographie, de la structure du réseau de communications et de la plus ou moins grande accessibilité de l'espace, les différentes unités spatiales, qu'elles présentent un grand caractère esthétique ou qu'elles abritent des constructions particulièrement laides, ne sont pas également accessibles au regard des populations; il est ainsi possible d'élaborer des cartes de visibilité des sites (97); les implantations peu harmonieuses devraient ainsi, dans la mesure du possible, ne pas être localisées dans les sites à haut degré de visibilité; une autre possibilité consiste à modifier le degré de visibilité de l'espace et l'on retrouve là les pratiques courantes de camouflage.

La volonté de limiter la fréquentation de certains espaces en raison des limites imposées par la capacité de charge peut aussi se traduire par une organisation de l'espace spécifique: moyens d'accès, visibilité, etc. C'est ainsi que Georges BORDES et Patrick POINT estiment qu'un des critères de limitation de l'accès à un espace donné le moins injuste est celui de l'effort physique nécessaire pour profiter d'un espace naturel (nombre de kilomètres à pied qu'il faut consentir) (98). Dans un esprit analogue, de nombreux espaces naturels que l'on veut préserver des foules sont protégés en Angleterre par les limites de la

capacité du réseau routier; si l'on maintient un chemin de campagne là où on aurait pu construire une route de grande capacité, il est évident que la fréquentation du site ne sera pas la même et que la tendance habituelle au développement résidentiel autour des axes de circulation ne verra pas le jour.

La nature des facteurs influençant la fréquentation des espaces naturels et pouvant entraîner leur dégradation, comme la nature des moyens propres à limiter cette fréquentation et cette dégradation, fait que la délimitation des espaces devant être conservés en l'état doit intervenir très tôt dans le processus de planification, toutes les implications devant en être tirées pour de nombreux programmes sectoriels.

LA PRISE DE CONNAISSANCE DU MILIEU

La mise en œuvre de la planification écologique dans le cadre de la planification du développement dépend de manière essentielle du niveau et de la forme de connaissance du milieu qui est disponible. La connaissance du milieu local, dans ses données spécifiques, est très souvent insuffisante et il est d'une manière générale nécessaire que les efforts engagés en la matière soient nettement renforcés. Mais les connaissances qu'il s'agit d'acquérir n'ont pas une finalité purement scientifique; elles sont destinées à la conception de la planification du développement; cela doit conditionner la manière dont le milieu doit être approché par les scientifiques.

En premier lieu, il convient que l'élaboration de ces connaissances ait une progression qui permette assez rapidement de fournir des données, même approximatives ou encore incertaines, utilisables par le planificateur; celui-ci ne peut attendre la fin de longues études pour commencer à se faire une idée. Aussi la réalisation d'un inventaire minutieux et détaillé de l'écologie du milieu local ne doit pas être considéré comme un objectif prioritaire. En fait plusieurs moments devraient être distingués :

- un premier temps devrait chercher à atteindre trois objectifs :
 - cerner le cadre général à grands traits (géomorphologie, courants, vents, occupations actuelles de l'espace, etc.);
 - identifier les lacunes de connaissance;
 - cerner les aspects sensibles et les aspects déterminants du milieu (ceux dont dépendent particulièrement les équilibres du milieu et donc le maintien de sa qualité actuelle);
- ceci fait, dans un deuxième temps, il convient de quitter assez vite une approche descriptive, recherchant sans l'atteindre l'exhaustivité, pour une approche finalisée du milieu; cela signifie qu'il s'agit alors de rechercher des informations définies en des termes qui soient pertinents pour l'appréciation des aptitudes et limites du milieu pour divers usages envisagés, de même que pour l'appréciation des incompatibilités éventuelles entre ceux-ci. Ainsi, par

exemple, au lieu de rechercher à connaître le nombre de jours de gel dans l'année, il serait plus intéressant de chercher à connaître où et combien de jours par an l'eau dépasse une température critique pour l'élevage du saumon. Ainsi la connaissance du milieu va être centrée sur les paramètres pertinents définis par rapport à la teneur des exigences des diverses activités; on remarquera que le déroulement de cette deuxième étape de connaissance du milieu suppose l'analyse préalable des activités (exigences et impacts). Faute de procéder de cette manière, il est probable que l'on soit conduit à constituer peu à peu un stock de données relativement peu utilisables et qui aura accaparé tout l'effort humain et financier; à cet égard l'inflation de données peut se traduire de la même façon que le manque de données.

Une telle finalisation de la prise de connaissance du milieu doit aussi être entreprise pour les analyses socio-économiques. On peut faire l'inventaire a priori du nombre d'entreprises employant plus de vingt salariés; on peut aussi et cela correspond plus à notre perspective, partir d'un problème donné, par exemple les sources de pollution, et construire l'inventaire autour de cette question; alors, certains petits ateliers peuvent être extrêmement dangereux (cyanure).

Évidemment, une telle approche du milieu n'est pas sans poser des problèmes. L'intérêt d'un inventaire a priori est de constituer un stock de données que l'on peut utiliser pour tous les usages; sa limite tient à ce qu'il propose une information générale et donc pas forcément adaptée. A l'opposé une approche finalisée fournit une information adaptée directement utilisable, mais il y a un risque de voir la même question faire l'objet de multiples investigations à partir de points de vue différents, ce qui constituerait un gaspillage évident. La finalisation de la prise de connaissance du milieu ne doit pas signifier la parcellisation de celle-ci; au contraire, il convient de regrouper les paramètres pertinents pour l'ensemble des activités et de construire les plans d'investigation à partir de ceux-ci.

Ensuite, la poursuite de l'activité de prise de connaissance du milieu doit être assurée de manière continue, avec en particulier la tâche du suivi de la qualité de l'environnement et de la surveillance des processus se déroulant; par ailleurs, l'investigation des ressources doit s'approfondir et s'actualiser en raison des changements d'ordre technologique et économique qui modifient les conditions de l'évaluation.

Ainsi, l'approche que nous préconisons se différencie des pratiques classiques en matière d'inventaire du milieu et suppose une concertation étroite entre les scientifiques et les planificateurs; elle se différencie aussi des propositions de J.-C. FISCHER qui estimait devoir distinguer trois niveaux d'approche :

- l'inventaire de base qui a de multiples applications mais qui n'est pas toujours

adapté à l'aménagement et à la planification;

- l'étude préalable à un aménagement donné, qui est une opération du moment,
- la prospective utilisant les méthodes de simulation pour tenter de prévoir les conséquences de l'intervention » (99).

C'est l'interpénétration sur une base continue entre les deux premiers niveaux qu'il convient d'établir.

Cette conception d'ensemble de l'approche du milieu étant posée, il convient de préciser davantage son contenu; à cet égard, les propositions de Jean TRICART apparaissent pertinentes : il faut mettre en place une approche intégrée (transdisciplinaire), dynamique et conçue pour son utilité pour l'aménageur et le planificateur (100); le dernier aspect vient d'être considéré et les deux autres se justifient aisément. La nécessité d'une approche intégrée tient à la prise de conscience de l'interdépendance étroite des processus naturels envisagés par des disciplines scientifiques différentes; il n'est pas besoin d'insister sur le fait qu'à l'opposé, l'écologie se veut une science de synthèse et que c'est d'une telle science que le planificateur a besoin. Par ailleurs, une approche dynamique insistera non tellement sur les états mais sur ce qui est sous-jacent aux états, les processus; l'introduction de la dynamique que permet le rôle central donné aux processus est essentielle à tout travail de planification qui s'inscrit dans la durée et donc dans un temps où les transformations, même lentes et progressives, apparaissent comme déterminantes pour l'apparition des problèmes comme des potentialités (101). C'est pourquoi le terme même d'inventaire est inadéquat dans ce qu'il suggère de comptabilité statique. Le terme d'analyse systémique conviendrait mieux s'il n'était galvaudé et compris dans les sens les plus divers.

LES CONDITIONS DE L'HARMONISATION DES VOCATIONS MULTIPLES DES ESPACES LITTORAUX

La multiplication des conflits actuels ou potentiels engendrée par les forces organisant l'espace dans les zones littorales est de nature à constituer un frein sinon un obstacle important au développement économique comme à la satisfaction des besoins des populations; une fois l'espace littoral saturé, ces forces l'abandonneront pour faire la conquête de nouveaux espaces et laisseront une stagnation puis un déclin dans un décor de ruines. Pour enrayer ce processus, la tâche la plus urgente est de promouvoir un développement fondé sur l'harmonisation des diverses vocations des zones littorales. Il ne s'agit pas de promouvoir des formules de compromis également non satisfaisantes pour toutes les activités, mais de tenir la gageure d'un type de développement permettant aux divers objectifs de trouver une réalisation dans des conditions satisfaisantes.

S'opposant au laisser-faire, aux approches sectorielles et statiques centrées sur le court terme, une telle harmonisation ne peut être envisagée que dans les limites

de certaines conditions; tout d'abord il doit y avoir le souci d'assurer la prise en charge effective des divers objectifs et des diverses vocations; les solutions tendant à sacrifier certaines options au profit de l'une d'entre elles sont donc a priori irrecevables; la spécialisation systématique du littoral pour l'une ou l'autre vocation (industrielle, loisirs, espace libre) constitue en fait une solution de facilité qui n'est pas viable en termes de développement, même s'il est normal et souhaitable qu'une diversification de l'espace littoral voie le jour ou soit maintenue; la deuxième condition est que les structures de décision aient des marges de manœuvre, en particulier au niveau de l'espace considéré et de l'horizon temporel; un découpage spatial trop restreint comme la trop grande pression du court terme condamnant à l'impuissance.

● Le premier axe d'action est ainsi celui de la déconcentration de l'espace littoral et correspond à la doctrine de l'aménagement en profondeur; la traduction concrète en est une politique volontaire d'équipement dans l'immédiat arrière-pays, la priorité donnée aux axes de communication perpendiculaires au littoral, le refoulement dans l'arrière-pays de toutes les activités n'ayant pas un besoin spécifique de localisation sur le linéaire côtier et le maintien de vastes ouvertures publiques sur ce linéaire (102). Comme l'indique Dominique LEGRAIN, ce devrait être à l'utilisateur éventuel de prouver à l'administration qu'il ne peut trouver de localisation alternative, et non le contraire; il faut renverser la charge de la preuve (103).

● Le deuxième axe est l'établissement d'un contrôle public sur les formes d'organisation internes à l'espace littoral ainsi élargi; ce contrôle doit garantir aux diverses activités, et en particulier les activités traditionnelles spécifiques, l'espace nécessaire à leur déroulement (104).

● Le troisième axe d'action est la mise à profit des compatibilités existantes, en particulier au niveau des activités de fréquentation; l'action réglementaire et l'établissement dans le temps constituent deux variables d'importance au-delà des mesures d'organisation de l'espace permettant de diffuser cette fréquentation et d'éviter ainsi les probabilités d'interactions négatives.

● Le quatrième axe est la recherche du dépassement des incompatibilités; aussi bien les exigences des activités que leurs impacts sont relatives à un état donné de la technologie utilisée; dans la mesure où l'horizon temporel ne se limite pas au court terme, il est indispensable alors d'avoir une attitude dynamique vis-à-vis du tableau actuel des incompatibilités. Plutôt que de déduire de ce tableau un plan d'occupation de l'espace et des décisions de nature irréversible, il convient de le considérer comme un matériau de départ susceptible d'être modifié et pour lequel la question essentielle est celle des moyens dont les décideurs peuvent disposer pour favoriser les modifications souhaitables. Un rôle primordial doit, à cet égard, être conféré à la recherche scientifique et technique pour réduire les impacts négatifs et atténuer les exigences des

activités. Nous avons insisté ailleurs sur l'intérêt qu'il y aurait à articuler étroitement la recherche scientifique et technique et l'élaboration de stratégies de développement et d'aménagement régional, à la fois du point de vue de la recherche (décloisonnement sectoriel) et de l'aménagement (dépassement des incertitudes, innovation) (105). Si une action directe n'est pas possible, il convient au moins d'établir ou de disposer d'une prospective technologique pour identifier les évolutions possibles et vraisemblables. Cela est d'autant plus vrai qu'on a affaire à des technologies qui ne sont pas parvenues au même stade de maturité. De toute façon, un des moyens de première importance pour dépasser les incompatibilités est la recherche de complémentarités entre activités, en particulier en matière de réutilisation de déchets qui seraient autrement des sources de pollutions. L'établissement de telles relations de complémentarités est aussi un des principaux moyens pour maintenir sur une base viable un ensemble d'activités traditionnelles en perte de vitesse parce qu'elles ne peuvent soutenir la concurrence d'activités dont la rentabilité et la puissance financière sont sans commune mesure avec les leurs.

● Le dernier axe est l'établissement de procédures institutionnelles aptes à permettre le dénouement ou le dépassement des principaux conflits sans que cela se traduise par la domination d'un point de vue. L'explicitation des intérêts et des stratégies dans l'ensemble de leurs conséquences et en particulier l'incohérence globale qui est le résultat le plus fréquent de leurs chocs peut être de nature à modifier le mode de relation entre les divers agents et à permettre l'identification de zones d'accords; un des buts principaux de ces structures est d'éviter la cristallisation d'oppositions qui ne correspondraient plus à la nature des problèmes à résoudre (106).

La recherche de l'harmonisation des diverses vocations des espaces littoraux ne doit pas seulement être synchronique; elle doit être aussi diachronique, c'est-à-dire assurer la compatibilité entre les formes de développement actuelles et les nouvelles formes de développement qui apparaîtront à l'avenir. Il s'agit du principe que nous avons développé plus haut : le ménagement des options futures. A ce sujet il faut faire remarquer le paradoxe suivant : les solutions de développement intégré jouant sur la complémentarité des diverses activités peuvent apparaître comme plus rigides en raison même des interdépendances créées; elles sont d'autre part plus fragiles car l'efficacité de l'ensemble est très sensible aux ruptures qui peuvent se produire en un point ou l'autre du système; cela va à l'encontre du ménagement des options futures. Il y a ainsi incontestablement un arbitrage à rendre entre les solutions d'intégration qui accroissent considérablement la compatibilité des activités actuelles et des solutions moins intégrées mais moins rigides et donc plus conformes à l'ouverture des options pour le futur. Il est clair que les espaces « mis en réserve » pour de nouvelles activités futures ne doivent pas être le support

d'activités fortement intégrées à d'autres activités régionales; les niveaux d'intégration socio-économique doivent ainsi être spatialement diversifiés.

L'harmonisation synchronique et diachronique des vocations multiples des espaces littoraux apparaît comme une condition de l'établissement d'un développement économique et social viable sur la longue durée parce qu'intégrant les limites et les potentialités écologiques comme les conditions permettant de faire de l'environnement concret de la vie des populations un habitat à la fois appropriable et encore à découvrir. Sa mise en œuvre concrète souligne à tout moment l'importance que revêt l'organisation de l'espace pour assurer une réalisation conjointe des politiques de l'environnement et du développement. La « loi du milieu » qu'incarne la planification écologique fournit certes un cadre de contraintes supplémentaires, mais elle assure la base écologique du développement et une meilleure utilisation des ressources variées de l'espace; en retour la gestion intégrée des formes d'organisation de l'espace, du développement technique et des relations de plus ou moins grande interdépendance entre activités permet de donner au développement futur les moyens spatiaux de son renouvellement comme au développement actuel une base économique et sociale plus large que celle de la mono-activité ou de la concentration des externalités négatives ou encore de la lutte des plus puissants et des plus riches pour détruire en se l'appropriant une nature dénaturée.

(99) FISCHER (J. C.). — Débat des VI^e Journées Internationales d'Étude « Aménagement et Nature », Royaumont 13-15 décembre 1973; voir *Aménagement et Nature*, n° 34.

(100) TRICART (J.). — Op. cit.

(101) KAISER (E. J.) et autres. — Op. cit.

(102) Voir les indications du Rapport Piquard, op. cit.

(103) LEGRAIN (D.). — *La Protection et l'Aménagement des Zones Côtières en France*, op. cit.

(104) MAQUART (D.). — Op. cit.

(105) Voir GODARD (O.), LAGADEC (P.), PASSARIS (S.) et SACHS (I.). — Environnement et Politique scientifique. In *Le Progrès Scientifique*, n° 176, mai-juin 1975.

(106) Voir ce que nous disions plus haut sur les structures institutionnelles de la gestion de l'espace.

TABLEAU 1

Évolution de la répartition de l'activité industrielle mondiale :
recommandations du secrétariat de l'O.N.U.D.I.
Perspectives avant la conférence de Lima

	1970		1975		2000	
	Population	Production industrielle	Population	Production industrielle	Population	Production industrielle
Pays développés	39,5	93,5	37,4	93,0	28	80
Pays en voie de développe- ment	60,5	6,5	62,6	7,0	72	20
dont Afrique	11,8	0,5	11,8	0,6	15	2
Amérique Latine	10,1	3,6	10,4	3,8	12	10
Asie	38,6	2,5	40,4	2,6	45	8
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source: UNIDO secretariat : Preliminar Note for the Preparation of a Plan of Action on Industrialisation. 14-10-74 ID-B-C. 3-27.

TABLEAU 2

PNB par tête des pays de la région considérée

(en dollars U.S.)

	Taux de croissance du PNB 1960-1969	PNB/tête	
		1969	1973
Allemagne	3,7	2 190	5 610
Belgique	3,5	2 010	4 650
Danemark	3,7	2 310	5 460
Irlande			2 130
Grande-Bretagne	1,8	1 890	3 100
Pays Bas	3,1	1 760	4 410
Pays strictement situés sur la mer :			
France	4,8	2 460	4 900
Italie	4,7	1 400	2 510
Espagne	6,5	820	1 750
Grèce	6,2	840	1 790
Portugal	4,9	510	1 250
Albanie	4,9	430	
Yougoslavie	4,6	580	
Israël	5,3	1 570	
Turquie	3,4	350	540
Algérie	—	260	451
Égypte	1,2	160	246
Jordanie			351
Liban	3,4	580	726
Libye	21,7	1 510	2 227
Maroc	3,4	190	307
Syrie	4,7	260	356
Tunisie	2,1	230	452
Arabie Saoudite			1 252
Émirats Arabes Unis			3 150
Koweït			2 890
Iran			576
Mauritanie			173

Source: ONU Déc. 1974 et Observateur de l'OCDE mars-avril 75.